Jaargang 194 nummer 2 – 2025

MILITAIRE SPECTATOR

WEERBAARHEID

- Total defence en resilience als antwoord op hybride dreigingen?
- 'Armies fight battles, nations fight wars'
- 'Een enigszins redelijke bescherming van de bevolking en van het nationale potentieel'
- Wederkerigheid in civiel-militaire samenwerking
- 'The greatest good for the greatest number'
- Interview met Christina Moritz
- Interview met Caecilia van Peski

THEMANUMMER

FOTO MCD, SJOERD HILCKMANN

In *Militaire Spectator* 3-2025 verschijnt onder meer: 'Command climate. Een exploratief onderzoek' van drs. Kevin van Loon.

Command climate wordt tegenwoordig veel gebruikt in de militaire context, maar vaak verschillend geïnterpreteerd. Dit is problematisch voor eenheid van opvatting en daarmee ook voor effectief Mission Command. Literatuur -en doctrinestudie wijst op het belang van command climate voor de mentale component van gevechtskracht, mits goed gedefinieerd en uitgelegd. Op basis van exploratief onderzoek kan een uitgewerkte definitie van command climate worden gegeven: het gaat om de beleving en perceptie van leiderschap en besluitvorming.

Deze uitwerking biedt handvatten voor eenheid van opvatting en wederzijds begrip, zonder de exacte invulling voor te schrijven. Die invulling blijft context-, taak- en cultuurafhankelijk. Het stelt krijgsmachten, eenheden of afdelingen wel in staat om te reflecteren op het eigen command climate, wat leidt tot een beter zelfbeeld. Dat beeld maakt een goed gesprek met, en begrip voor, andere teams mogelijk: het komt tot *mutual understanding*. Deze verhoogde mutual understanding maakt militaire teams effectiever. De huidige focus van de krijgsmacht op hoofdtaak 1 versterkt de urgentie van het creëren van mutual understanding. Het startpunt daarvoor is een uitwerking van command climate. ■

Dilemma's in weerbaarheid

Deze editie van de *Militaire Spectator* is een *special* over weerbaarheid. Een actueel thema en in 'beleidsland' een *buzzword* waar iedereen een mening over heeft. Dit gaat gepaard met het veelvuldig verwijzen naar gidslanden, zoals de Scandinavische landen, en Oekraïne, waar de samenleving na de Russische invasie snelle stappen heeft gezet om weerbaarder te worden.

Maar wat betekenen begrippen als weerbaarheid, *total defence* en *whole-of-society* nu eigenlijk? In hoeverre kunnen we leren van andere landen of uit ons eigen verleden? En hoe kan Nederland stappen zetten om de weerbaarheid van de samenleving te vergroten?

Daarbij moeten we beseffen dat het streven om de samenleving weerbaarder te maken tot dilemma's leidt. Ten eerste de verdeling van verantwoordelijkheden. Veiligheid is een kerntaak van de overheid, maar de overheid streeft naar meer zelf- en 'samenredzaamheid' van burgers en doet een groter beroep op de samenleving. Wat mag de overheid van de burger verwachten en omgekeerd? Een deel van de bevolking (circa 20 procent volgens onderzoek) is niet zelfredzaam en zal dus altijd een beroep doen op ondersteuning. En wie draait op voor de kosten van een weerbare samenleving?

Een volgend dilemma doemt op in het spanningsveld tussen bewustwording en angst. Een voorwaarde om weerbaar te worden is dat we ons bewust zijn van de dreiging en de mogelijke impact, en als gevolg daarvan de noodzaak inzien en de urgentie voelen om te werken aan weerbaarheid. Maar die bewustwording moet niet doorschieten naar angst, want angst werkt verlammend. De communicatie naar de burger luistert dus nauw en daarbij is het belangrijk concrete handvatten te bieden hoe men zich kan voorbereiden. Ook de krijgsmacht kan vanuit haar expertise een rol spelen, al moet er ook oog zijn voor de grenzen van die betrokkenheid.

Een laatste dilemma gaat over het spanningsveld tussen geheimhouding en openheid. De secretaris-generaal van Defensie pleitte recent in de *Militaire Spectator* voor meer geheimhouding over de Nederlandse kwetsbaarheden, om de tegenstander niet wijzer te maken dan noodzakelijk.[1] Een begrijpelijke oproep. Tegelijkertijd is openheid een belangrijk kenmerk van een democratische rechtsstaat en des te meer van belang in een samenleving waarin het vertrouwen in de overheid onder druk staat, zoals in Nederland. Op dit punt kunnen we wellicht leren van Finland. In zijn recente *Security Strategy for Society* staat: 'Openness increases and harmonises individuals' security awareness, promotes commitment to security measures and strengthens psychological resilience. It also contributes to preventing threats. Information related to preparedness and security should be as open as possible, although for security reasons, not all information can be extensively shared.'[2]

Open waar het kan dus (met het oog op bewustwording en weerbaarheid), en geheim waar het moet (om veiligheidsredenen). Voor vrije meningsvorming over de dilemma's wil de *Militaire Spectator* graag een platform zijn. ■

1 Maarten Schurink, 'Bambi en de koplampen', *Militaire Spectator* 194 (2025) (1) 42-43.
2 The Security Committee, *Security Strategy for Society. Government resolution* (Helsinki, 2025) 1-152.

KVBK
KONINKLIJKE VERENIGING TER BEOEFENING VAN DE KRIJGSWETENSCHAP

UITGAVE
Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap
www.kvbk.nl
E info@kvbk.nl
linkedin.com/company/kvbk/

Secretaris en ledenadministratie
Majoor R. Verheijen MA
E secretaris@kvbk.nl
Nederlandse Defensieacademie (NLDA)
Ledenadministratie KVBK
Postbus 90002, 4800 PA Breda
E ledenadministratie@kvbk.nl

REDACTIE
Igen b.d. ir. R.G. Tieskens (hoofdredacteur)
drs. A. Alta
kol Marns drs. G.F. Booij EMSD
kol dr. L. Boskeljon-Horst
bgen prof. dr. A.J.H. Bouwmeester
kap dr. B.T.A. van den Broek
dr. A. Claver
drs. P. Donker
cdre KLu b.d. F. Groen (plv. hoofdredacteur)
kol mr. dr. B.M.J. Pijpers
mr. drs. A. van Vark
dr. R. de Winter

BUREAUREDACTIE
M. Katsman MA (e-outreach)
dr. F.J.C.M. van Nijnatten (eindredactie)
NIMH
Postbus 90701
2509 LS Den Haag
E redactie.militaire.spectator@mindef.nl
www.militairespectator.nl
facebook.com/militaire-spectator
twitter.com/milspectator
linkedin.com/company/militaire-spectator/

De Militaire Spectator is aangesloten bij de European Military Press Association

LIDMAATSCHAP

Particulier lid	€ 30,-
Particulier lid buitenland	€ 30,-
+ € 15,- verzendkosten	
Instellingen binnenland	€ 35,-
Instellingen buitenland	€ 35,-
+ € 15,- verzendkosten	
Evenementenlid	€ 10,-

OPMAAK
Coco Bookmedia

DRUK
Wilco Meppel
ISSN 0026-3869
Nadruk verboden

Cover: Militaire Spectator/Coco Bookmedia

FOTO MCD, MAARTJE ROOS

56

Total defence en resilience als antwoord op hybride dreigingen?

Annelies van Vark en Jörg Noll

Terwijl begrippen als *total defence* en hybride dreigingen rondzingen is het in Nederland lastig om maatschappelijke weerbaarheid op de kaart te krijgen.

Wederkerigheid in civiel-militaire samenwerking

Michiel Verlinden

Civiel-militaire samenwerking ontwikkelt zich van een eenzijdige ondersteuningsrol van de krijgsmacht aan de civiele sector naar wederzijdse ondersteuning bij alle typen rampen en crises.

110

‘The greatest good for the greatest number’

Piet Hagenaars

De Verenigde Staten kunnen, samen met andere landen, als voorbeeld dienen om Nederlandse burgers intensiever te betrekken bij het verhogen van de weerbaarheid.

124

MILITAIRESPECTATOR

JAARGANG 194 NUMMER 2 – 2025

FOTO MCD, JARNO KRAAYVANGER

72

‘Armies fight battles, nations fight wars’

Michiel Verlinden

Defensie richt zich weer op hoofdtaak 1, maar kan de militaire verdediging van Nederland alleen waarmaken als de hele samenleving daaraan bijdraagt.

FOTO NATIONAAL ARCHIEF/JOOP VAN BILSEN, ANEFO

94

‘Een enigszins redelijke bescherming van de bevolking en van het nationale potentieel’

Daan Sanders en Floribert Baudet

Tijdens de Koude Oorlog kende Nederland een breed palet aan civiele verdedigingsmaatregelen en civiel-militaire samenwerkingsverbanden.

EN VERDER

EDITORIAAL	Dilemma’s in weerbaarheid	53
COLUMN MAARTEN BLOK EN MAIKEL LENSSEN	Wat als de *worst case* uitkomt?	68
COLUMN PAUL GELTON	Maatschappelijk noodpakket	70
INTERVIEW CAECILIA VAN PESKI	‘Bescherm wat ons weerbaar maakt’	86
INTERVIEW CHRISTINA MORITZ	‘Een kwantumsprong in de Duitse veiligheidspolitiek’	91
COLUMN MARTIJN VROOM	Alert en actief	122
TEGENWICHT	Havermelkcappuccino’s versus total defence	138
COLUMN SERGEI BOEKE	Militaire mobiliteit als whole-of-society approach	140
BOEKEN	*Uiterst vertrouwelijk*	142
RETROSPECTATOR	Veilige en levensgevaarlijke schuilkelders	144

Total defence en resilience als antwoord op hybride dreigingen?

Annelies van Vark en Jörg Noll*

Vage begrippen en concepten zoals 'total defence' worden vaak gebruikt als wondermiddel tegen de al even vage termen hybride oorlogvoering en hybride dreigingen. Hoe hebben deze concepten zich ontwikkeld? Waarom is het in Nederland zo lastig maatschappelijke weerbaarheid op de kaart te krijgen? En wat is er dan wel haalbaar?

FOTO MCD, HANS ROGGEN

Grootschalige calamiteitenoefening in Utrecht. Maatschappelijke weerbaarheid is in Nederland moeilijk op de kaart te krijgen, en voorbeelden van andere landen zijn niet zomaar over te nemen. Wat is er wel haalbaar?

In het laatste decennium is het begrip hybride oorlogvoering een modeverschijnsel geworden, waaraan binnen de krijgswetenschappen en internationale veiligheidsstudies haast niet valt te ontkomen. De populariteit van dit begrip heeft echter niet geleid tot een duidelijke definitie. Chiara Libiseller verwoordde dit heel krachtig: 'Through this widespread use, the concept's meaning has become increasingly vague and ambiguous.'[1] En, zo gaat Libiseller verder, men kan deze term eigenlijk niet goed gebruiken zonder zijn geschiedenis en veranderende betekenis te doorgronden. Laat staan dat het mogelijk is op grond van een vaag begrip duidelijke strategieën te ontwikkelen.

Ditzelfde geldt volgens ons ook voor het begrip hybride dreigingen. Het is een containerbegrip of vergaarbak geworden van allerlei 'nieuwe' dreigingen die we belangrijk achten. Tegelijkertijd worden er andere, minstens zo vage begrippen en concepten tegenaan geplakt, die een panacee lijken te bieden voor alle dreigingen. Deze concepten zijn *whole-of-government*, *whole-of-society*, *resilience* en *total defence*. Ook de recent gepubliceerde wetenschapstoets op de *Defensienota* komt tot deze conclusie.[2] De laatste jaren lijkt het en-vogue om bij elke crisis en dreiging een beroep te doen op de weerbaarheid van de bevolking en roepen de beleidsmakers dat ze deze weerbaarheid willen bevorderen.

In deze bijdrage willen we laten zien waarom het heel lastig is de concepten ook daadwerkelijk gestalte te geven in de vorm van concreet beleid. We gaan allereerst in op de ontwikkeling van veiligheid en vermeende dreigingen in de afgelopen decennia. Daarna beschrijven we de al genoemde concepten en laten we zien waarom het zo lastig is in een land als Nederland te hameren op maatschappelijke weerbaarheid of – en dit is echt een stapje verder – total defence. Heel vaak wordt in het Nederlandse debat, dat trouwens slechts in kleine kring wordt gevoerd, op de ervaringen van andere landen gewezen. Met name de Scandinavische landen lijken een voorbeeld dat Nederland zou moeten volgen.

Wij hopen in deze bijdrage te laten zien dat het veel moeilijker is dan men vaak denkt om Scandinavisch beleid in Nederland over te nemen. Toch willen we niet in mineur eindigen en geven we enkele concrete suggesties voor wat wél haalbaar is.

* Mr. drs. Annelies van Vark is promovendus bij de Universiteit Leiden en ze werkt als senior coördinerend adviseur bij het Transitieteam van het ministerie van Defensie. Dr. Jörg Noll is universitair hoofddocent aan de Nederlandse Defensie Academie.

1 C. Libiseller, 'Hybrid warfare' as an academic fashion', *Journal of Strategic Studies* 46 (2023) (4) 858–880. Zie: https://doi.org/10.1080/01402390.2023.2177987.

2 I. Duyvesteyn, N. van Willigen en W. Wagner, *Wetenschapstoets Defensienota 2024* (Den Haag, 2024). Zie: https://parlementenwetenschap.nl/wp-content/uploads/2024/10/241016_Wetenschapstoets_Defensienota_2024.pdf.

FOTO VN

Argentijnse militairen bieden VN-noodhulp. Het begrip veiligheid wordt niet meer alleen gezien als staatsveiligheid. Bijvoorbeeld 'human security' kreeg na de val van de Berlijnse Muur ook aandacht

Veiligheid en dreigingen

Vaak wordt verondersteld dat veiligheid en dreigingen de afgelopen decennia zijn veranderd. Zo stelde CDA-Tweede Kamerlid Derk Boswijk tijdens de Johan de Witt Conferentie 2024: '[d]e dreigingen zijn nu veel complexer dan tien of twintig jaar geleden.'[3] Het is zeer de vraag of dat zo is. Het feit dat politici, militairen en scribenten telkens weer nieuwe, vermeende dreigingen op elkaar stapelen, betekent vooral dat de dreigingen mogelijk zijn toegenomen, maar niet noodzakelijkerwijs dat ze complexer zijn geworden. Dat is zowel ontologisch als epistemologisch vaak heel moeilijk aan te tonen. Met ontologie bedoelen we dat er geen overeenstemming bestaat wat de kern van veiligheid is, bijvoorbeeld of de staat of het individu vrij van een dreiging is en of deze negatieve benadering in het huidige veiligheids- en dreigingsdebat volstaat. Met epistemologie bedoelen we dat nog steeds de neiging bestaat om vooral op 'tastbare' of meetbare dreigingen te richten. Op het moment dat een vijandige tank een landsgrens passeert en schiet, is er geen twijfel over mogelijk dat dit een dreiging is. Maar wat doen we met alle dreigingen die wezenlijk betwist zijn, zoals klimaatverandering en de stijging van de zeespiegel, of met dreigingen die maar heel moeilijk te concretiseren zijn, zoals beïnvloedingsstrategieën of cyberoperaties?

Het gebruik van modieuze termen als 'hybrid warfare', 'hybrid threats' en 'grey zone' verhult dat we eigenlijk niet in staat zijn dreigingen

3 'Hoe verder met de samenleving? Johan de Witt-conferentie 2024 in het teken van samenwerking met de samenleving', *Marineblad* 134 (2024) (6) 25.

zodanig te concretiseren en de urgentie ervan aan te tonen, dat de samenleving bereid is – zoals de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) adviseert, dat '[o]ok in Nederland […] de gehele samenleving [zal] moeten bijdragen aan de maatschappelijke weerbaarheid.'[4]

Zonder het huidige gevoel van onveiligheid, dat op bepaalde beleidsterreinen leeft, tekort te willen doen lijkt het ons belangrijk erop te wijzen dat veel van de huidige vermeende dreigingen ook al tijdens de Koude Oorlog of soms zelfs eerder bestonden: terrorisme, belangrijke grondstoffen in handen van enkele staten (olie, gas), rivaliteit en wapenwedloop tussen landen en machtsblokken, armoede, of bijvoorbeeld desinformatie. En ook de grenzen van de groei en de consequenties van ons handelen voor het milieu heeft de Club van Rome al in 1972 onder de aandacht van een breder publiek gebracht. Ook toen was er maar een verhoudingsgewijs kleine groep die dit onderwerp daadwerkelijk als een bedreiging zag. Al deze voorbeelden laten zien dat niet zozeer de aard van de dreigingen veranderd is, maar veeleer hoe wij over veiligheid en dreigingen zijn gaan denken.

Al in 1983 schreef Barry Buzan een in potentie baanbrekend boek, dat toen weinig aandacht kreeg: *People, States and Fear. The National Security Problem in International Relations*. En eigenlijk gaf hij al in de inleiding impliciet aan waarom zijn boek mogelijk te vroeg was verschenen. Los van het feit dat veiligheid toen – anders dan bijvoorbeeld macht – conceptueel weinig ontwikkeld was, was veiligheid 'seldom addressed in terms other than the policy interests of particular actors or groups, and the discussion has a heavy military emphasis.'[5]

Dit veranderde uiteraard met de val van de Berlijnse Muur. Niet alleen bracht Buzan in 1991 zijn boek opnieuw uit, maar hij vestigde enkele jaren later samen met Ole Wæver en Jaap de Wilde zijn naam als vooraanstaande wetenschapper op het gebied van veiligheidsstudies. Hun boek *Security. A new framework for analysis* leek een theoretisch en analytisch gat te vullen nadat de traditionele Koude Oorlogstheorieën – realisme en neorealisme – internationale veiligheid na het antagonisme van twee machtsblokken niet meer kon (be)vatten. Beide theorieën leggen de nadruk immers enkel op het gedrag van staten binnen het internationale systeem en voor onder meer de menselijke maat was er weinig tot geen aandacht.

De ontwikkeling van veiligheidsstudies na de Koude Oorlog was bovendien ingegeven doordat traditionele strategische studies, die juist staten en het nucleaire machtsevenwicht centraal stelden, in een crisis verkeerden.[6] Traditionele veiligheidsstudies richten zich op objectiveerbare, 'werkelijke' dreigingen, en proberen deze dicht bij natuurwetenschappelijke kennis te brengen, zoals machtsevenwicht- en wapenwedlooptheorieën.[7] Los van het feit dat het concept machtsevenwicht door de eeuwen heen telkens weer een andere betekenis en invulling had,[8] leidt het streven naar een objectiveerbare werkelijkheid tot blinde vlekken in de analyse. Men meet immers alleen wat vermeend (fysiek) waargenomen wordt. Maar, zo betogen Buzan en zijn co-auteurs, veiligheid is ook – of juist – subjectief en afhankelijk van onze waarneming.

Daarnaast heeft de nadruk op staten als actoren tot gevolg dat er weinig oog is voor andere actoren. Dit geldt voor zowel actoren waarvan dreiging uitgaat als andere actoren dan de staat die bedreigd worden: het individu, een regio of zelfs het hele systeem. Een belangrijk voorbeeld voor dit laatste is klimaatverandering.

Ook de AIV heeft deze nadruk op staten en statelijke instrumenten als dreiging bekritiseerd. In de adviesaanvraag voor het rapport 'Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid'

4 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid*, AIV-advies 126 (2024) 5.
5 B. Buzan, *Peoples, States and Fears. The National Security Problem in International Relations* (Brighton, Wheatsheaf Books, 1983) 3.
6 B. Buzan en L. Hansen, *The Evolution of International Security Studies* (Cambridge, Cambridge University Press, 2009) 97-100.
7 B. Buzan, O. Wæver en J. de Wilde, *Security. A new Framework for Analysis* (Boulder/Londen, Lynne Rienner Publishers, 1998) 203-204.
8 Voor een interessante inleiding in de geschiedenis van de Internationale Betrekkingen Theorie en de ontwikkelingen van het machtsevenwicht door de eeuwen zie onder andere T. Knutsen, *A history of International Relations theory* (Manchester, Manchester University Press, 2e editie, 1997).

legde het kabinet de nadruk op DIMEFIL, een acroniem dat volgens de raad 'hybride dreigingen vanuit het principe van statelijke macht [beschrijft]. Dat betekent dat de instrumentaria die hiermee worden beschreven ook uitsluitend statelijk van aard zijn.'[9] De omissies die dit tot gevolg kan hebben, de *blind spots*, vormen een belangrijk onderdeel van het dreigingsdebat: juist de centrale begrippen in onze studie, zoals weerbaarheid en whole-of-society, duiden voor het reageren op dreigingen op andere actoren, naast de staat.

Buzan en anderen waren in staat een alternatief te bieden dat het veiligheidsbegrip verbreedde naar sectoren als politiek, economie, maatschappij en milieu, naast de traditionele militaire sector, een idee uit zijn oorspronkelijke boek. Daarnaast verdiepten zij het begrip. Veiligheid werd niet meer (alleen) gezien als staatsveiligheid, maar er kwam ook aandacht voor menselijke, regionale en systeemveiligheid.[10] In de praktijk kreeg bijvoorbeeld menselijke veiligheid (*human security*) na de val van de Berlijnse Muur al heel snel aandacht door onder andere 'An Agenda for Peace' uit 1992 van Butros Butros-Ghali, de toenmalige secretaris-generaal van de VN.

De theorie van Buzan en anderen verbreedt en verdiept de dreigingen en 'referent objects' (datgene wat bedreigd wordt en beschermd moet worden). Zij laat zien dat actoren iets als dreiging construeren. Dat wijkt af van strategische studies, waarin materiële dreigingen prevaleren, en die gedomineerd worden door rationale theorieën als het realisme. Dit construeren van dreiging wordt 'securitization', oftewel 'verveiliging' genoemd.[11] Belangrijk is hierbij dat '[v]eiligheid dus een zelfreferentiële praktijk is, omdat in deze praktijk het onderwerp een veiligheidskwestie wordt – niet per se omdat er een echte existentiële bedreiging bestaat, maar omdat het onderwerp als zodanig wordt gepresenteerd.'[12]

Bovenstaande theoretische en conceptuele exercitie is nodig om het Nederlandse debat over veiligheid en dreigingen beter te kunnen plaatsen. Wat volgens ons vaak bedoeld wordt met de complexiteit van dreigingen is ten eerste dat politieke actoren en beleidsmakers onvoldoende in staat zijn de bevolking van een dreiging te doordringen. Denk hierbij aan de aard en omvang van de Russische militaire en non-militaire dreigingen richting Nederland en de NAVO als geheel.

Ten tweede denken wij dat in het Nederlandse discours daadwerkelijk een opeenstapeling van dreigingen bestaat, die het ook voor mensen uit de praktijk haast onmogelijk maakt om onderscheid te kunnen maken tussen een dreiging en een existentiële dreiging en het daarmee onuitvoerbaar maakt om te prioriteren.[13] Moet ik als beleidsmaker en burger een cyberaanval of desinformatiecampagne net zo bedreigend vinden als een nucleaire dreiging? En is een cyberaanval op onze banken net zo ontwrichtend als een terroristische daad waarbij tientallen mensen om het leven komen? En hoe verhouden zich deze dreigingen tot de heroriëntatie op hoofdtaak 1 van de krijgsmacht, het verdedigen van Koninkrijk en bondgenootschap?

Al in 2005 schreef Elke Krahmann '[t]he range of factors involved in defining security threat makes the ranking of threats a difficult and very political choice. Since the resources of governments and international organizations are limited, they have to decide whether to make a threat with limited scope and intensity,

9 AIV, *Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid*, 15. DIMEFIL is een Engelstalig acroniem dat staat voor Diplomatie, Informatie, Militair, Economisch, Financiën, Inlichtingen, Juridisch.

10 Deze constructivistische benadering van het verbredings- en verdiepingsdebat is maar een relatief klein onderdeel van de ontwikkelingen van de afgelopen 30 jaar en doet het brede academisch debat dat sindsdien gevoerd wordt tekort. Onder andere poststructuralisten, post-kolonialisten en feministen voegden nog veel meer onderwerpen toe. Het voert echter in deze bijdrage te ver om hierop verder in te gaan. Voor een overzicht zie Hoofdstuk 7 'Widening and deepening security' in B. Buzan en L. Hansen, *The Evolution of International Security Studies*, 187-225.

11 Buzan en Hansen, *The Evolution of International Security Studies,* 36.

12 Buzan, Wæver en De Wilde, *Security. A new Framework for Analysis*, 24. Vertaling ondersteund door ChatGPT.

13 Voor een overzicht van deze opeenstapeling zie J. Noll, 'Mag het een schepje minder? Over toenemende dreigingen, geld en echte keuzes', *Marineblad* 134 (2024) (6) 10-11.

14 E. Krahmann, 'From State to Non-State Actors: The Emergence of Security Governance', in E. Krahmann (red.) *New Threats and New Actors in International Security* (Palgrave Macmillan, 2005) 3-19.

15 AIV, *Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid.*

Cyberopleiding bij Defensie. De opeenstapeling van dreigingen maakt prioriteren onmogelijk. Is een cyberaanval of desinformatiecampagne net zo bedreigend als een nucleaire aanval?

but high probability, a priority or a threat with global reach and deadly consequences, but a comparatively low likelihood.'[14] Bovendien zijn maatregelen voor de verdediging van een soevereine staat niet per se geschikt om dreigingen door rampen of niet-statelijke actoren het hoofd te bieden.

Het is belangrijk hierbij stil te staan om in het vervolg van deze bijdrage de vermeende remedies tegen al deze dreigingen, zoals weerbaarheid, te kunnen plaatsen. De dreigingen zijn niet complexer geworden, maar onze (westerse) samenlevingen zijn kwetsbaarder, mede doordat veel meer dan alleen de staat wordt bedreigd. Anders zou een oproep om de maatschappij weerbaarder te maken ook niet zo veel zin hebben. Pas recentelijk wordt dit in het Nederlandse discours onderkend.

Zo schrijft de AIV: 'De (internationale) hybride dreigingen richten zich voornamelijk op een ondermijning van samenlevingen als geheel, waardoor de veerkracht en weerbaarheid van deze samenlevingen onder druk komen te staan.'[15] De raad beveelt vervolgens aan om de Finse *comprehensive security*-benadering voor Nederland toe te passen, waarbij de AIV zich er enigszins van bewust is dat 'Finland in veel opzichten verschilt van Nederland'.[16]

Alvorens in te gaan op de Scandinavische modellen, de kritische kanttekeningen daarbij en de praktische toepasbaarheid in Nederland, bespreken we eerst de centrale begrippen in deze bijdrage.

Concepten en hun herkomst

Zoals benoemd in de inleiding geven overheden een aantal concepten als antwoord op hybride dreigingen, doorgaans zonder deze concepten adequaat te definiëren. Het gaat met name om 'total defence', 'whole-of-society', 'whole-of-government' en 'resilience'. Daarnaast gebruikt Finland het begrip 'comprehensive security'. Deze paragraaf licht de genoemde concepten toe en geeft een definitie.

16 Ibidem.

Historisch gezien vindt het total defence-concept zijn oorsprong in Scandinavische landen in de Tweede Wereldoorlog, als antwoord op de totale oorlog die de grenzen tussen het militaire en het civiele domein had doen vervagen. Dit vroeg om 'totale verdediging', waarvoor de hele samenleving ('whole-of-society') gemobiliseerd moest worden.[17] Daarmee is het concept breder dan 'whole-of-government', dat betrekking heeft op samenwerking binnen (alle lagen van) de overheid. Total defence omvat ook het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, de media, en individuele burgers. Het gaat dus om een militair-centrisch concept, gericht op de verdediging tegen een externe militaire dreiging. Naast militaire verdediging maken economische verdediging (waaronder de bescherming van aanvoerlijnen en het aanleggen van voorraden), psychologische verdediging (bijvoorbeeld de bestrijding van desinformatie) en civiele bescherming (zoals het aanleggen van bunkers en het maken van evacuatieplannen) deel uit van het total defence-model.[18] Van burgers wordt in dit model verwacht dat zij bereid zijn hun land en zijn kernwaarden te verdedigen. Landen als Zweden en Finland hebben deze verplichting ook vastgelegd in hun grondwet. Ari-Elmeri Hyvönen en Tapio Juntunen noemen dit de 'spirituele component' van het model en wijzen op het 'verlicht patriottisme' dat er onderdeel van uitmaakt.[19]

'Resilience' is een belangrijk onderdeel van het total defence-model. Hyvönen en Juntunen definiëren dit concept als het vermogen om (a) de effecten van een grote verstoring te weerstaan, (b) het handelingsvermogen tijdens een crisis te behouden en (c) terug te veren uit de crisis en er van te leren om het eigen adaptief vermogen naar de toekomst te vergroten.[20] Deze definitie laat zien dat het lastig te vertalen concept 'resilience' feitelijk een combinatie is van wat we in het Nederlands weerbaarheid (a en b in bovenstaande definitie) en veerkracht (c in bovenstaande definitie) zouden noemen.

Van total defence naar comprehensive security…en weer terug?

Tegen het einde van de Koude Oorlog vond een doorontwikkeling plaats van het total defence-model. Naarmate overheden een externe invasie als minder realistisch beschouwden legden zij meer nadruk op 'nieuwe' dreigingen zoals terrorisme, migratie en grensoverschrijdende criminaliteit.[21] Deze nieuwe dreigingen lagen minder in de invloedssfeer van de krijgsmacht. In Zweden leidde dit tot een periode van 'strategic time-out', waarin zeer omvangrijke bezuinigingen op de krijgsmacht plaatsvonden. De Finse regering beschouwde total defence te veel als een militarisering van de samenleving en er vond doorontwikkeling plaats naar wat de Finnen het comprehensive security-model noemen. Dit richt zich op de coördinatie tussen overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven, en burgers, en benadrukt het belang van voorbereid zijn ('preparedness'). Overigens maakt in Finland het total defence-model deel uit van het nieuwe comprehensive security-model en is de nadruk op de Russische dreiging nooit verdwenen. Een belangrijke basis voor het Finse model wordt gevormd door de *Security Strategy for Society*[22] en de coördinatie daarop door het Security Committee, waarin publieke en private partijen vertegenwoordigd zijn. Finland staat bekend om zijn grote voorraden (waaronder bijvoorbeeld voldoende graan om de gehele bevolking drie maanden te voeden) en bunkers om vrijwel de gehele bevolking in onder te brengen.

Na 2010 vond in Zweden wederom een kentering plaats. Als gevolg van de veranderende geopolitieke situatie, en specifiek de Russische dreiging, kwam de nadruk van het veiligheidsbeleid

17 V. Valtonen en M. Branders, 'Tracing the Finnish comprehensive security model', en S. Larsson, 'Swedish total defence and the emergence of societal security', in S. Larsson en M. Rhinard (red.), *Nordic Societal Security; Convergence and Divergence* (Oxon, Routledge, 2021).

18 A. van Vark en H.J. Zijderveld, 'Civil defence in Sweden: building resilience by involving society as a whole. Interview with Carl-Oskar Bohlin and Johan Berggren', *Militaire Spectator* 192 (2023) (11) 576-580.

19 A. Hyvönen en T. Juntunen, 'From "spiritual defence" to robust resilience in the Finnish comprehensive security model', *Nordic societal security; convergence and divergence* (Oxon, Routledge, 2021).

20 Hyvönen en Juntunen, 'From "spiritual defence" to robust resilience in the Finnish comprehensive security model'.

21 Larsson, 'Swedish total defence and the emergence of societal security'.

22 The Security Committee, *The Security Strategy for Society: Government Resolution,* (2025) 1-152.

wederom op de externe dreiging te liggen. Zweden begon weer te investeren in de krijgsmacht en blies ook de term total defence nieuw leven in. De dienstplicht (weliswaar voor beperkte aantallen) is gereactiveerd en een nieuw agentschap (het Psychological Defence Agency) richt zich op het tegengaan van desinformatie en buitenlandse inmenging. De huidige Zweedse regering, die in het najaar van 2022 is aangetreden, heeft een nieuwe minister voor civiele bescherming aangesteld op het ministerie van Defensie die verantwoordelijk is voor zowel de crisisbeheersingsorganisatie als het bovengenoemde Psychological Defence Agency. Deze minister heeft recent omvangrijke investeringen in de civiele bescherming aangekondigd op alle niveaus van de overheid.[23] Ook voert Zweden in bepaalde sectoren die in geval van oorlog snel overbelast raken (hulpdiensten als politie en brandweer, maar ook de stroomvoorziening) een civiele dienstplicht in.

Kritische kanttekeningen

Zowel in Zweden als in Finland is het total defence-model niet onomstreden. Critici zien het model als een verveiliging van de samenleving. Jonatan Stiglund beschrijft dit voor de Zweedse situatie als volgt: 'New risks, old threats, as well as hybrid and in-between phenomena are now supposed to be handled by what can be referred to as a "total defence 2.0"; that is, a "holistic" apparatus covering a spectrum of dangers, antagonistic forces, and suspicious individuals, a system for targeting a multiplicity of both threats and risks – without conflating them into one and the same.'[24]

Andere auteurs benoemen dat veiligheid een basistaak is van de overheid en bekritiseren de verantwoordelijkheid die in het model bij de samenleving en individuele burgers wordt gelegd.[25] Dat veroorzaakt ondermijning van het sociaal contract tussen de staat en zijn burgers.[26] Toen de Zweedse minister voor civiele bescherming begin 2024 tijdens een conferentie stelde dat het oorlog kan worden in Zweden, leidde dit tot publieke verontwaardiging omdat het burgers angst zou aanjagen.

> Total defence is niet onomstreden en kan het sociaal contract tussen de staat en zijn burgers ondermijnen

In Finland richt de kritiek zich met name op de sterke rol van het ministerie van Defensie.[27] Hoewel de term comprehensive security meer tweerichtingsverkeer impliceert, ligt de nadruk op total defence. In het verlengde daarvan zijn Hyvönen en Juntunen van mening dat het Finse concept van resilience zich vooral richt op 'bouncing back', waarmee wordt gedoeld op terugveren naar de situatie voorafgaand aan de crisis, in plaats van op 'bouncing forward' (adaptief leren van de crisis en er dus beter uit komen).[28] Voorts merken wij op dat in beide landen weliswaar veel wordt geoefend, maar dat het systeem sinds de Tweede Wereldoorlog nog nooit op grote schaal is beproefd. Het is dus niet zeker of het werkt in geval van een grote ramp of crisis. In dat verband valt op dat de Finse minister-president ten tijde van de Covid-19-crisis geen gebruik heeft gemaakt van het Security Committee, maar een eigen team gevormd heeft.[29]

De Nederlandse whole-of-society aanpak

De Nederlandse regering gaat in een recente Kamerbrief in op de in haar ogen benodigde weerbaarheid tegen militaire en hybride drei-

23 Government Offices of Sweden, *Defence Resolution 2025-2030*. Zie: https://www.government.se/government-policy/total-defence/defence-resolution-2025-20302/.
24 J. Stiglund, 'Threats, risks, and the (re)turn to territorial security policies in Sweden', *Nordic societal security; convergence and divergence* (Oxon, Routledge, 2021).
25 C. Rådestad en O. Larsson, 'Responsibilization in contemporary Swedish crisis management: expanding "bare life" biopolitics through exceptionalism and neoliberal governmentality', *Critical Policy Studies* 14 (2020) (1) 86-105.
26 O. Larsson, 'The connections between crisis and war preparedness in Sweden', *Security Dialogue* 52 (2021) (4) 306-324.
27 S. Virta en M. Branders, 'Legitimate security? Understanding the contingencies of security and liberation', *British Journal of Criminology* 56 (2016) (6) 1146-1164.
28 Hyvönen en Juntunen, 'From "spiritual defence" to robust resilience in the Finnish comprehensive security model'.
29 Safety Investigation Authority, *First wave of the COVID-19 pandemic in Finland in 2020*, (Helsinki, 2021) 1-129.

FOTO W. CARTER

Oefening van de Zweedse brandweer. Zweden voert in bepaalde sectoren die in geval van oorlog snel overbelast raken, zoals de brandweer, een civiele dienstplicht in

gingen.[30] De brief benoemt dat een weerbare samenleving in eerste instantie gericht is op afschrikking, het voorkomen van een conflict, maar er ook voor zorgt dat de samenleving sterker staat als er toch een conflict komt. Dat is dan ook nodig, omdat de overheid in een dergelijk geval niet alles kan oplossen. Hoewel de brief zich richt op weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen, benoemt zij ook de weerbaarheid tegen andere crises of rampen, zoals een pandemie of overstroming.

De regering richt zich bij de ontwikkeling van een whole-of-society-benadering in Nederland op lessen die we van Zweden en Finland kunnen leren, en overigens ook van de actuele ervaringen die Oekraïne opdoet als gevolg van de Russische invasie in 2022. Daarbij erkent zij wel dat de aanpakken van andere landen vertaald moeten worden naar de Nederlandse context. Zij verwijst in de recent verschenen Kamerbrief onder andere naar de *Resilience Objectives* van de NAVO en het rapport van speciaal adviseur Sauli Niinistö, voormalig president van Finland, bij de Europese Commissie.[31] De brief maakt onderscheid tussen maatschappelijke weerbaarheid en militaire paraatheid, waarbij de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid de inspanningen voor maatschappelijke weerbaarheid trekt en Defensie die voor militaire paraatheid.

De volgende doelstellingen richten zich op de weerbare maatschappij:

1. Het beschermen van vitale en andere belangrijke processen in de maatschappij.
2. Een parate en veerkrachtige samenleving.
3. Het overeind houden van de Nederlandse democratie, rechtsstaat en overheid.
4. Een weerbare economie.

Militaire paraatheid draait daarnaast om:

5. Het beschermen en verdedigen van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied.
6. Het waarborgen van civiele ondersteuning aan de krijgsmacht bij de uitvoering van de militaire taak.

30 Ministerie van Justitie en Veiligheid, Kamerbrief 'Weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen', 6 december 2024. Zie: https://open.overheid.nl/documenten/dpc-4d71970461e379036c2ec182e4342a890373966e/pdf.

31 S. Niinistö, *Safer Together. Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*, (Europese Commissie, 2024) 1-164. Zie: https://commission.europa.eu/document/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en.

Iedere doelstelling wordt gevolgd door een lange reeks maatregelen. Voor de concrete invulling daarvan wordt verwezen naar een volgende Kamerbrief in 2025. De brief benoemt diverse andere initiatieven en lopende trajecten om de weerbaarheid te versterken, waaronder de Landelijke Agenda Crisisbeheersing, het Landelijk Crisisplan Militaire Dreigingen en het Nationaal Defensieplan. Dit laat nogmaals zien waarom een whole-of-government-aanpak onontbeerlijk is, en dat daarbij niet alleen de verschillende ministeries, maar ook de lagere overheden (met name veiligheidsregio's en gemeenten) betrokken moeten worden.

Internationale vergelijking (en drempels)

De vraag dringt zich echter op in hoeverre het mogelijk is modellen en maatregelen uit andere landen simpelweg over te nemen. Daarbij moeten we om te beginnen beseffen dat het total defence-model zoals Zweden en Finland dat hanteren in een periode van 80 jaar ontwikkeld is. Een dergelijk model in een relatief korte periode simpelweg uitrollen in een ander land is een illusie, al is het alleen maar omdat het opbouwen van de infrastructuur (in Finland heeft bijvoorbeeld vrijwel elk gebouw een schuilkelder) veel tijd en geld zou kosten. De in deze landen sinds de Tweede Wereldoorlog (met een korte onderbreking in Zweden na het einde van de Koude Oorlog) gevoelde Russische dreiging heeft een relatief groot urgentiebesef veroorzaakt bij de bevolking van deze landen. Bovendien is in beide landen de burgerplicht om het land te verdedigen grondwettelijk vastgelegd. Finland heeft nog altijd een dienstplicht voor mannen en Zweden heeft na opschorting in 2009 in 2017 een genderneutrale dienstplicht ingevoerd voor beperkte aantallen, opbouwend naar 10.000 in 2030 en 12.000 in de periode 2032-2035. Het is maar zeer de vraag of er in Nederland politiek draagvlak zou zijn voor zulke maatregelen, die in ons land al snel het stempel 'militarisering' krijgen.[32]

Het effect is te zien in de gevechtsbereidheid van de Zweedse en Finse bevolking, wanneer deze wordt vergeleken met die in Nederland. Waar in Zweden in 2020 rond de 80 procent van de bevolking aangaf gevechtsbereid te zijn en in Finland 75 procent, bleef dit percentage in Nederland steken op ongeveer 47.[33] Fins onderzoek uit 2022 gaf aan dat het percentage daar inmiddels is opgelopen tot 83.[34] De Clingendael Buitenland Barometer, verschenen in juni 2024, komt voor Nederland uit op een percentage van 49.[35]

Daar komt bij dat de geografische kenmerken van deze landen (lage bevolkingsdichtheid op een groot oppervlak) er al van oudsher voor hebben gezorgd dat de overheid in geval van calamiteiten niet direct ter plaatse is en de bevolking dus meer op zichzelf is aangewezen. Indicatief is dat waar de Nederlandse bevolking geacht wordt zich in geval van een crisis 48 uur te kunnen redden zonder hulp van de overheid, dit voor de Finse bevolking 72 uur is en voor Zweedse burgers zelfs een hele week. De Nederlandse regering erkent in bovengenoemde Kamerbrief dat de meeste Nederlanders geen actie ondernomen hebben om beter voorbereid te zijn op risico's en dreigingen (bijvoorbeeld het samenstellen van een noodpakket), en dat een uitgebreide publiekscampagne dan ook noodzakelijk zal zijn.

Al met al lijkt het urgentiebesef in Nederland, diverse publieke waarschuwingen van hoge generaals en bewindslieden ten spijt, nog niet zo hoog te zijn, al laat bovengenoemde Clingendael Buitenland Barometer wel zien dat twee derde van de Nederlanders vreest dat als Rusland de oorlog wint de veiligheid van de Europese lidstaten in gevaar is.[36] Bij het aanwakkeren van dit urgentiebesef moet bovendien aandacht zijn voor het zogenoemde *cry wolf*-syndroom. Daarbij wordt de dreiging zo groot gemaakt dat niemand

32 Editoriaal, *Militaire Spectator* 192 (2023) (3) 101.

33 C. Haerpfer, R. Inglehart, A. Moreno, C. Welzel, K. Kizilova, J. Diez-Medrano, M. Lagos, P. Norris, E. Ponarin, B. Puranen (red.), *World Values Survey: Round Seven – Country-Pooled Datafile* (Madrid en Vienna: JD Systems Institute & WVSA Secretariat).

34 The Advisory Board for Defence Information, *Finns' opinions on foreign and security policy, national defence, and security*, 2022. Zie: https://www.defmin.fi/files/5567/ABDI_December_2022.pdf.

35 Clingendael Netherlands Institute of International Relations, *Europa moet meer soeverein worden* (Den Haag, 2024).

deze meer serieus neemt als zij zich niet binnen afzienbare tijd manifesteert. Daardoor verdwijnt het draagvlak voor maatregelen.[37]

Een recente publicatie wijst op nog twee andere factoren die de implementatie van een whole-of-society-benadering belemmeren.[38] De eerste is constitutioneel-politiek van aard: Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat waarin lagere overheden veel beslissingsbevoegdheden hebben. Weliswaar is recent een Nationale Veiligheidsraad opgericht, maar die heeft slechts een coördinerende rol. Een whole-of-government-benadering is dan ook nodig om alle overheden op een lijn te krijgen. Hoe moeilijk dit is liet afgelopen jaar de discussie over het al dan niet afschaffen van het luchtalarm zien. Het ministerie van Justitie en Veiligheid wilde dit afschaffen en alleen nog gebruik maken van het digitale NL Alert, maar de Tweede Kamer pleitte voor redundantie in systemen.[39]

Ook de afnemende sociale cohesie en toenemende polarisatie, de tweede factor, bemoeilijken een whole-of-society-benadering. Onderzoek toont aan dat de sociale onvrede toeneemt in Nederland en dat buitenlandse actoren actief proberen de stabiliteit van de Nederlandse samenleving te ondermijnen met behulp van beïnvloedingsoperaties.[40] Recent onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau laat zien dat het vertrouwen in de overheid laag is: 55 procent van de Nederlanders geeft politiek Den Haag een onvoldoende.[41] Hoe kunnen we een whole-of-society-benadering implementeren in een land waar diezelfde samenleving onder druk staat en bovendien het vertrouwen in de overheid erg laag is?

36 Clingendael, *Europa moet meer soeverein worden*.
37 Editoriaal, *Militaire Spectator* 193 (2024) (10) 557.
38 J. Noll, T. Brinkel, F. Baudet en A. van Vark, 'Total Defence in the Netherlands: Mission Impossible?', in: Gj. Forfang Rongved, *Total Defence. Past, present and future* (Londen, Routledge, verwacht maart 2025).
39 Redactie, 'Tweede Kamer roept minister nogmaals op tot behoud van luchtalarm', Security.nl, 8 juni 2024. Zie: https://www.security.nl/posting/844916/Tweede+Kamer+roept+minister+nogmaals+op+tot+behoud+van+luchtalarm.

Finse dienstplichtigen in actie. Finland heeft een dienstplicht voor mannen, vrouwen kunnen zich vrijwillig aanmelden. Het is maar zeer de vraag of er in Nederland politiek draagvlak zou zijn voor een dergelijke maatregel

FOTO NAVO

Ten slotte stellen wij dat door het gebrek aan duidelijkheid over veiligheid en dreigingen in Nederland het bestrijden van deze dreigingen door welke vorm van resilience dan ook op losse schroeven komt te staan. Ook blijft besluitvorming op het landelijke niveau vooralsnog uit en lijken besluitvormers de bal in ieder geval deels bij de burgers te leggen, met nog nauwelijks doordachte of werkende concepten.

Licht aan het eind van de tunnel?

Het bovenstaande lezende zou de lezer in de verleiding kunnen brengen in zak en as te gaan zitten en de hoop op te geven. Er zijn echter lichtpuntjes aan de horizon. In dat kader springen als eerste de omvangrijke investeringen in de krijgsmacht in het oog, waardoor de militaire gereedstelling verbetert. Daarnaast is hierboven al aandacht besteed aan de Kamerbrief over weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen, waarin de elementen van een weerbare maatschappij en militaire paraatheid benoemd worden. Hoewel een concretisering vooralsnog uitblijft zijn hiermee wel de eerste stappen gezet naar een whole-of-government-aanpak van veiligheid. Noemenswaardig zijn verder de gestarte Leergang Leiderschap in Nationale Veiligheid (een Nederlandse variant van de Finse *national defence course*), de oprichting van een Nationale Veiligheidsraad (hoewel deze geen formele bevoegdheden heeft), de diverse Landelijke Crisisplannen die onder coördinatie van de NCTV worden opgesteld en de toenemende aandacht voor het thema bij veiligheidsregio's en gemeenten.

Kansen zien wij ook in het recent verschenen rapport van de voormalige Finse president Sauli Niinistö, dat aanknopingspunten biedt voor een Europese variant van het Finse comprehensive security-model. Niinistö legt de nadruk op een *all hazard*-benadering, waarbij hij geopolitiek en klimaatverandering als de belangrijkste dreigingen noemt. Dit biedt ook voor Nederland een duidelijke richting. Op basis van dit rapport kan een breed debat in Nederland plaatsvinden dat de politiek richting biedt in het maken van keuzes met betrekking tot (aanvaardbare) dreigingen. Dit is ook noodzakelijk gezien het belang van een focus op burgers bij het vormgeven van maatschappelijke weerbaarheid, zoals Niinistö benoemt. Het is nodig burgers beter te informeren over de reden waarom zij zich moeten voorbereiden en wat dat betekent. Ook moet de overheid faciliteren bij groepen die minder zelfredzaam zijn. Voorbereid zijn ('preparedness') is in zijn ogen met name een kwestie van houding en gedrag, en minder van structuren. Daarbij tekenen wij wel aan dat dit relatief makkelijk praten is in een land waar de structuren al op orde zijn, zoals in Finland het geval is.

Hoewel de sociale cohesie in ons land onder druk staat, zien wij ook kansen in het feit dat Nederlanders traditioneel veel vrijwilligerswerk doen,[42] en uit crisisonderzoek blijkt dat bij een ramp of crisis altijd grote groepen burgers zich melden op de rampplek om hulp te bieden.[43] Een recent voorbeeld hebben we gezien in de Haagse wijk Mariahoeve na de explosie in een portiekflat die een aantal woningen verwoestte. Buren schoten direct te hulp met maaltijden, spullen en een doneeractie.[44] Hierop kan de overheid verder bouwen, door deze bereidwilligheid te faciliteren en te richten.

Al het bovenstaande vereist dus duidelijke politieke keuzes. Keuzes over het gewenste veiligheidsniveau, de dreigingen waar we ons op richten, de prioriteiten die we daarbij stellen en de allocatie van schaarse middelen. De politiek is aan zet, en vergeet daarbij de burgers niet! ■

40 AIVD, MIVD en NCTV, *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren*, 2022; J. de Voogd en R. Cuperus, *Atlas van Afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*, 2021 1-116.

41 E. Miltenburg, B. Geurkink, J. den ridder, S. Kunst en T. Sipma, *Burgerperspectieven bericht 2* (Sociaal Cultureel Planbureau, 2024) 1-89.

42 J. Arends, *Vrijwilligerswerk 2023* (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2024). Zie: https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2024/vrijwilligerswerk-2023.

43 J.P. Kalkman, 'Task Force Disaster Relief Bahamas. Zes inzichten voor toekomstige militaire noodhulpoperaties, *Militaire Spectator* 191 (2022) (10) 508-519.

44 M. van Rompu, 'Buren schieten elkaar te hulp na explosie Tarwekamp: "We zijn een hechte wijk", *de Volkskrant* (14 december 2024). Zie: https://www.volkskrant.nl/binnenland/buren-schieten-elkaar-te-hulp-na-explosie-tarwekamp-we-zijn-een-hechte-wijk~b157fd7a/.

Wat als de *worst case* uitkomt?

Een aanval op de Rotterdamse haven door de bril van civiele verdediging

Maarten Blok en Maikel Lenssen*

In Nederland gaat het best goed: het staat op plek 6 in de *World Happiness Index* en op plek 4 van de rijkste landen in de EU.[1] Nederland behoort tot de koplopers van landen met internettoegang en heeft een energienet met een betrouwbaarheid van 99,99 procent.[2] Uit de kraan komt topkwaliteit drinkwater.[3] In de supermarkt koopt u alles wat u nodig heeft en via internet kunt u de rest bestellen. Als u 112 belt wordt binnen 90 seconden politie, brandweer of ambulance gealarmeerd, die gemiddeld genomen met 10-15 minuten voor de deur staan. Natuurlijk gaan er ook dingen niet goed en zeggen gemiddelden niets over de negatieve uitschieters, maar laten we eerlijk zijn: over het algemeen zijn we behoorlijk verwend.

Als deze en andere vitale processen nu eens niet werken, weten we dan nog wat we moeten doen?[4] Doordat we verwend zijn met een goede *uptime*, zijn we erg afhankelijk geworden en niet meer gewend aan *downtime*. Hebben we – de Nederlandse bevolking – nog de kennis, ervaring, materialen én de mentaliteit om daarmee om te gaan? Een deel zal denken dat het zo'n vaart niet loopt, een deel heeft te veel andere zorgen en een deel zal wel in enige mate voorbereid zijn.

Burgers zijn zeker geen willoze slachtoffers van de situatie: over het algemeen wordt rationeel gehandeld en zijn mensen graag bereid een ander te helpen.[5] Evengoed denken veel mensen dat overheid én burgers slecht voorbereid zijn op een ramp.[6] Hoe zelf- en samenredzaam zijn we bij een ramp van ongekende duur en omvang? En wat kunnen we van de overheid verwachten? Wat als de *worst case* uitkomt?

De Rotterdamse haven als doelwit

De Rotterdamse haven is als grootste haven in Europa goed voor een belangrijk deel van de doorvoer van allerlei goederen naar het achterland. Brandstoffen, primaire levensbehoeften en internetbestellingen. Daarnaast is het een van de drie aanvoerroutes voor Host Nation Support. Verder wordt de regio gekenmerkt door tal van objecten van belang voor de vitale infrastructuur. Een rapport van de RAND-denktank uit december 2022 bestempelt de Rotterdamse haven als *high-value target*.[7] Nederland wordt expliciet genoemd als land dat – uit Russisch perspectief – bijdraagt aan het slechte oorlogsverloop in Oekraïne. Russische politici en

* Maarten Blok is strategisch adviseur brandweer en leider Commando Plaats Incident. Maikel Lenssen is beleidsadviseur crisisbeheersing, leider Commando Plaats Incident en Regionaal Operationeel Leider. De auteurs zijn werkzaam bij Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.

1 J.F. Helliwell e.a., *World Happiness Report 2024* (2024) 15; 'Nederlands bbp per inwoner in 2023 op vierde plek in EU', *cbs.nl* (Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek, 24 april 2024).

2 'Internettoegang en internetactiviteiten; persoonskenmerken', *cbs.nl* (Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek, 3 september 2024). 'Energienet ook in 2023 99,99 procent betrouwbaar', *netbeheernederland.nl* (Den Haag, Netbeheer Nederland, 1 maart 2024).

3 'Drinkwaterkwaliteit Nederland: het beste kraanwater ter wereld?', drinkwaterplatform.nl (7 november 2023).

4 'Vitale infrastructuur', *nctv.nl* (Den Haag, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid).

5 Jaap Bouwmeester e.a., *Zelfredzaamheid en burgerhulp bij rampen en crises* (Enschede, Universiteit Twente, 2021) 83.

6 Jeroen Kester, ''Overheid én burgers zijn volgens de meeste mensen slecht voorbereid op ramp: We overschatten onze zelfredzaamheid'', *eenvandaag.avrotros.nl* (12 augustus 2024).

7 B. Frederick, S. Charap en Karl P. Mueller, *Responding to a Limited Russian Attack on NATO During the Ukraine War* (Santa Monica, RAND, 2022) 10. https://www.rand.org/pubs/perspectives/PEA2081-1.html

militairen hebben in de media gezegd dat de Rotterdamse haven met raketten zou moeten worden bestookt om de energievoorziening in Europa en de militaire aanvoerlijn naar de Oekraïne-oorlog te verstoren.[8] Is zo'n aanval realistisch? Dat laten we graag over aan uw expertise. Voor nu zouden we willen zeggen: *don't fight the scenario*.

De aanval en de gevolgen

Vanuit de Noorse Zee worden vier ballistische raketten afgevuurd. De NAVO-raketverdedigingssystemen detecteren de aanval en twee van de vier raketten worden onderschept. De twee andere komen terecht op een raffinaderij in Rotterdam, wat leidt tot een explosie. Brokstukken komen neer in de wijken Hoogvliet en Pernis. Als gevolg van de explosie breekt een enorme oliebrand uit, waarvan de bestrijding dagen in beslag zal nemen. Er zijn een tiental doden te betreuren bij de raffinaderij en meer dan 100 gewonden in de nabije omgeving. De rook trekt over de stad, wat leidt tot roetneerslag en stank. De snelwegen en de Havenspoorlijn, die langs de raffinaderij lopen, ondervinden forse schade en zijn dagen niet goed bruikbaar. Er treden verschillende cascade-effecten op. Diverse bedrijven in de haven moeten hun processen stilleggen, omdat de aan- en afvoer van grondstoffen stagneert.

Ook het hoogspanningsnet raakt beschadigd, wat leidt tot grootschalige stroomuitval in een deel van de regio. Via omleidingen worden de eerste wijken snel weer bijgeschakeld, maar een deel van de regio zit meerdere dagen zonder elektriciteit. Verkeerslichten vallen uit, liften vallen stil, hoogbouw zit zonder drinkwater, het eten in de koelkast bederft, betalen is niet meer mogelijk, telecommunicatie raakt ernstig verstoord et cetera, et cetera.

De bestrijding

De intensiteit van de brand, het grote aantal slachtoffers en de schade aan gebouwen en infrastructuur leiden er toe dat de hulpdiensten al gauw overvraagd zijn. Onze capaciteiten zijn geënt op het standaard werkaanbod met een zekere 'plus'. Als hulpdiensten kunnen we heel snel reageren, maar het voortzettingsvermogen is beperkt. De gemiddelde 'grotere klus' duurt zo'n 4 tot 8 uur en we zijn goed in staat om dat aan te kunnen. Bij grotere omvang of langere duur zal een beroep gedaan moeten worden op bijstand van buurregio's. Die zijn echter op hetzelfde standaardwerkaanbod ingericht.

In een ongekend scenario als dit hebben we te maken met een grote omvang, meerdere incidentlocaties, grote onzekerheden en uiteenlopende gevolgen die op elkaar ingrijpen. Zowel in bestrijding als coördinatie een monsterklus. Daar komen veel 'kleine' hulpvragen bij als gevolg van stroomuitval. Waar normaal binnen 10-15 minuten een eenheid voor de deur staat, zullen burgers nu langer op zichzelf aangewezen zijn, ook buiten het directe rampgebied.

Total defence-principe

De weerbaarheid van een land wordt gevormd door militaire verdediging én civiele verdediging, ofwel de 'niet-militaire maatregelen bedoeld ter bescherming van de bevolking en haar bezittingen wanneer zich een natuurramp, oorlogsgeweld of een andere noodtoestand voordoet'.[9] De Singaporese overheid onderscheidt in haar *total defence*-benadering zes elementen: militair, civiel, economisch, sociaal, digitaal en psychologisch.[10] In Nederland komt de term *whole of society resilience* steeds vaker voorbij: een benadering die wij van harte onderschrijven.

Wat betreft de civiele verdediging maken wij ons echter grote zorgen: veiligheidsregio's moeten bezuinigen als gevolg van de 'ravijnjaren' en de regering is van plan de 'brede doeluitkering rampenbestrijding' in te perken.[11,12] Dit kunnen wij niet rijmen met de opgave die voor ons ligt[13] – waarin de veiligheidsregio's een belangrijke rol

8 F. Assen en N. Groenewoud, 'Russisch 'bomdreigement' voor Nederland in talkshow is propaganda, maar moet serieus worden genomen', *eenvandaag.avrotros.nl* (29 september 2023).

9 J.M. van Schooten, G.J. Leenknegt en M. Adams, 'Artikel 99a – Civiele verdediging, wetenschappelijk commentaar', *nederlandrechtstaat.nl*.

10 Singapore Civil Defence Force, 'Total Defence', *scdf.gov.sg*.

11 (Dreigende) financiële tekorten bij gemeenten als gevolg van herstructurering van het gemeentefonds.

12 Brief 'Oproep tegen wijziging financieringssytematiek veiligheidsregio's' (Arnhem, Veiligheidsberaad, 18 juli 2024).

hebben – en staat in schril contrast met de (noodzakelijke) investeringen die worden gedaan in de militaire verdediging.

Investeer in civiele verdediging

Zijn burgers en overheid inderdaad slecht voorbereid op een ramp? Als de worst case uitkomt denken wij dat het vies tegenvalt. Appelleren aan zelf- en samenredzaamheid is nodig, maar ontslaat de overheid niet van de plicht om een stevige respons op rampen te kunnen geven. Onze boodschap is daarom tweeledig.

Ten eerste zijn wij van mening dat er moet worden geïnvesteerd in de operationele capaciteiten van de hulpdiensten. Zoals geschetst is het voortzettingsvermogen van de hulpdiensten beperkt en dreigt dit nog verder te worden aangetast. Of mogen de hulpdiensten eerdaags weer bij de krijgsmacht aankloppen voor brandweercolonnes, reddingscolonnes en geneeskundige colonnes?[14]

Ten tweede moeten we aan de slag met onze collectieve *mindset*. Het gaat immers niet alleen om *hardware* (militair én civiel), maar vooral ook om kennis, vaardigheden en 'nabuurschap'. Te beginnen met het besef en de acceptatie dat we in down time terecht kunnen komen en ons daarop moeten voorbereiden. Een mentaliteit die in Nederland nog verder ontwikkeld moet worden. Een *way of life* waar Finland nu al om bekend staat. Finland is jaren nummer 1 in de *World Happiness Index*.[15] Toeval? ■

13 'NCTV roept op tot meer civiele weerbaarheid op eerste Congres Nationale Veiligheid' (Den Haag, NCTV, 26 januari 2024.

14 Refererend aan het Korps Mobiele Colonnes, zie: J.G. Warringa, 'Het Korps Mobiele Colonnes', *Militaire Spectator* 127 (1958) (9) 473-485.

15 Helliwell, *World Happiness Report 2024*, 15.

Maatschappelijk noodpakket

Paul Gelton*

Bereid u voor op oorlog. De recente boodschap van NAVO-chef Mark Rutte was glashelder en schokte veel mensen. Hebben die dan de voorgaande boodschappen van diverse hoog-geplaatste militairen en de recente 'weerbaarheidsbrief' van het kabinet gemist? Het leidde tot veel aandacht voor het in huis hebben van een noodpakket met onder meer water, voedsel, batterijen, kaarsen en een radio. Een run op supermarkten en op *prepperstores* voor overlevingsmiddelen was het gevolg. Menig kerstpakket werd een noodpakket. Op sociale- en mainstreammedia was er veel aandacht voor de zin en onzin van een noodpakket en dan moet de landelijke campagne nog starten. Het lijkt alsof we met een eigen noodpakket collectief weerbaar zijn tegen iedere dreiging. Het is tekenend voor ons individualisme en korte-termijndenken om het afvinken van een eigen noodpakket te zien als de ultieme voorbereiding op rampen en crises.

De aandacht is nu voornamelijk gericht op de oplopende militaire dreiging, maar een goed verstaander begrijpt dat er meer dreigingen zijn. Persoonlijk geloof ik dat de kans op een gewapend militair conflict op vaderlandse bodem

* Paul Gelton is Programmadirecteur versterken maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht bij het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid.

1 *Nederland in een fragmenterende wereldorde* (Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 21 juni 2024) 19, 115, 126.

kleiner is dan dat we geconfronteerd gaan worden met een volgende pandemie, langdurige uitval van energievoorziening of de gevolgen van klimaatverandering. Het is goed dat u en ik 72 uur zelfvoorzienend zijn. De vraag is of we als maatschappij goed voorbereid zijn op de ingrijpende en langdurige effecten van verschillende soorten rampen en crises. Hebben we voldoende reserves? Kunnen we die ook effectief activeren en inzetten? Kortom, hoe staat het met ons maatschappelijk noodpakket?

De huidige maatschappij is gericht op efficiency. We houden nauwelijks enige reserves aan. Productieprocessen rekenen op *just in time*. We vertrouwen op ongestoorde wereldwijde beschikbaarheid en aanvoer van grondstoffen, halffabrikaten en eindprodukten. Zelfs als de beschikbaarheid van goederen niet het probleem is, dan is het wel het op de juiste locatie krijgen daarvan. Kijk maar wat een blokkade van distributiecentra al snel tot gevolg heeft voor de beschikbaarheid van melk, groenten en fruit in de supermarkten. Maar misschien nog zorgelijker is voldoende menskracht. In de huidige situatie zonder ramp of gewapend conflict is het al lastig om voldoende gekwalificeerd personeel te vinden. Essentiële kennis of expertise wordt in sommige gevallen al uit het buitenland gehaald. Bij een maatschappij-ontwrichtende ramp of crisis zijn hulpdiensten snel uitgeput, het voortzettingsvermogen is beperkt. Nederland is kwetsbaar. Ons maatschappelijk noodpakket is matig gevuld.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zegt daarover: ‘Vergroting van de paraatheid van de Nederlandse samenleving vraagt een majeure, veelzijdige, langjarige inspanning. In aanvulling op hogere defensie-uitgaven zijn financiële middelen nodig voor economische en civiele weerbaarheid’, en ‘Denk aan keuzes voor het aanleggen van strategische reserves in plaats van louter te rekenen op *just in time*-levering.’[1]

We moeten dus gaan investeren in noodvoorraden, reserves en netwerken. Denk bij het eerste bijvoorbeeld aan de beschikbaarheid van voedsel, brandstof, transport en logistiek, medische voorzieningen en communicatiemiddelen. De rol van het bedrijfsleven kan daarbij niet onderschat worden. Het bedrijfsleven beschikt over deze *capabilities* en zal betrokken moeten worden bij de voorbereiding en daadwerkelijke gereedstelling. Daarnaast zijn voldoende mensen en expertise nodig om deze middelen effectief in te kunnen zetten. We kunnen gebruik maken van ad-hoc en georganiseerde vrijwilligers via bijvoorbeeld het Rode Kruis, Leger des Heils, Veterans Search Team of Burgerreserve. Daar komen we een heel eind mee, maar het is niet voldoende. Tijdens rampen en crises zijn extra mensen nodig met kennis en ervaring op gebieden als ICT, transport, logistiek, bewaken, beveiligen, medische verzorging, leidinggeven en coördinatie en ga zo maar door. Defensie kan terugvallen op reservisten en sinds kort beschikken we over een Nationale Zorgreserve, maar verder zijn we nog steeds behoorlijk afhankelijk van vrijwilligers. Het is ook belangrijk dat tussen overheid, bedrijfsleven, kennisinstellingen, hulpverleners en vrijwilligers netwerken gevormd worden. Elkaar kennen, weten wat elkaars mogelijkheden zijn en gezamenlijk optreden zorgt voor effectieve hulpverlening wanneer dat nodig is.

Het is dus belangrijk ons voor te bereiden op verschillende soorten rampen en crises en collectief te investeren in algemene en specialistische reservecapaciteit, strategische voorraden, training en oefening. Daarvoor moeten ook financiële keuzes gemaakt worden. Nu lijkt in de planvorming en begroting alle aandacht uit te gaan naar het vergroten van militaire slagkracht. Meer geld en aandacht zijn nodig voor het gelijktijdig versterken van civiele slagkracht. Werken aan maatschappelijke weerbaarheid is meer dan het zelf vullen van een noodpakket. Het vereist langdurig investeren in zowel militaire als civiele capabilities. We zijn wakker geschud, ons individuele noodpakket is afgevinkt. Laten we nu gezamenlijk ons maatschappelijk noodpakket gaan vullen. ■

‘Armies fight battles, nations fight wars’

De internationale, nationale en regionale voorbereidingen in een whole-of-society-aanpak

Kolonel Michiel Verlinden*

Nederland zit middenin een transitie waarbij Defensie weer primair voorbereid moet zijn op het voeren van een grootschalig militair conflict in het verdragsgebied van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). Deze hernieuwde wijze van optreden vraagt een grote ondersteuning van civiele overheden en organisaties en een andere voorbereiding van de Nederlandse samenleving. Sterker nog: Defensie kan de militaire verdediging van Nederland niet waarmaken als niet de hele samenleving hieraan bijdraagt. Dit artikel beschrijft de ontwikkelingen die momenteel plaatsvinden om een whole-of-society-aanpak concreet invulling te geven. Deze beschrijving richt zich voornamelijk op het nationale domein en gaat niet in op de ondersteuning die nodig is in het buitenland voor het expeditionair optreden.

FOTO MCD, LOUIS MEULSTEE

Nederlandse Host Nation Support voor Amerikaanse eenheden. Door de locatie van Nederland en de rol als doorvoerland voor troepen en materieel is de kans groot dat een tegenstander allerlei middelen zal inzetten om de Nederlandse samenleving te ontwrichten

* Kolonel drs. Michiel Verlinden MCDM is commandant van het Territoriaal Operatiecentrum van de Koninklijke Landmacht. Hij is tevens Kennisadviseur Nationale Inzet. De auteur dankt Saleha Nezami voor het kritisch tegenlezen en Jacqueline Spijkerman voor het redigeren van dit artikel.

Allereerst start dit artikel met een beschrijving van de dreiging in Nederland. Daarna wordt weergegeven hoe vanuit internationaal perspectief gestuurd wordt op het vergroten van de weerbaarheid en hoe zich dat vertaalt naar kritieke processen. Vervolgens komt een overzicht van de nationale planvorming en voorbereiding aan bod, gevolgd door de regionale planvorming en voorbereiding. Daarna wordt de crisisorganisatie besproken voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De laatste paragraaf sluit af met een beschrijving van de concrete invulling van de whole-of-society-aanpak in Nederland.

Hybride dreigingen en hybride oorlogvoering

De veiligheidsdiensten constateren een toename van bedreigingen door statelijke actoren, zoals Rusland en China, tegen de nationale veiligheidsbelangen van het Koninkrijk.[1] Deze dreigingen worden hybride dreigingen genoemd en passen in een strategie van deze landen van doelbewuste, geleidelijke escalatiestappen waardoor zij een voordeel krijgen zonder dat voor de tegenstander een drempel wordt overschreden die een krachtig antwoord zou rechtvaardigen.[2] Hans van Leeuwe, hoofd van de Counter Hybrid Unit van Defensie, omschrijft het als volgt: ‘Hybride dreiging is een dreiging waarbij de tegenstander een mix van civiele en militaire instrumenten gebruikt. Dit kunnen hackaanvallen zijn, het doen van ongewenste investeringen in bijvoorbeeld IT-bedrijven, het saboteren van verkiezingen, militaire intimidatie, maar ook het verspreiden van desinformatie.’[3] Nederland heeft momenteel al regelmatig te maken met desinformatie, cyberaanvallen, spionage en sabotage door statelijke actoren. In de aanloop naar een conflict zullen deze bedreigingen oplopen en zullen ook andere instrumenten ingezet worden. Hybride oorlogvoering is de combinatie van reguliere en irreguliere strijdkrachten en middelen in een gevechtstheater (zie Figuur 1).[4] Mocht Nederland betrokken raken in een grootschalig militair conflict, dan zullen niet meteen militaire eenheden met zwaar materieel het land binnenvallen. Gezien de locatie van Nederland en de rol die het land speelt in de doorvoer van troepen en materieel, is de kans wel groot dat een tegenstander allerlei middelen zal inzetten om de Nederlandse samenleving te ontwrichten.

Zo zullen we in oorlogstijd een toename zien van spionage- en sabotageactiviteiten en zijn ook aanvallen met langeafstandswapens op Nederland denkbaar. Nederland moet rekening houden met langdurige verstoring van de economie en samenleving en dat kan zeker leiden tot grote sociale onrust en maatschappelijk ontwrichting. Concreet kunnen deze effecten voor Nederland bestaan uit:

- langdurige uitval stroom, internet en betalingsverkeer;
- cyberaanvallen op overheden, vitale bedrijven en hulpverleningsorganisaties;
- verstoring water- en voedselvoorziening;
- zorg en opvang van gewonden;
- evacuaties en vluchtelingenstroom;
- sociale instabiliteit (desinformatiecampagnes);
- druk op logistiek en transport (doorvoer van troepen en militaire materieel);
- verdringing op inzet van mensen en middelen.

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) waarschuwt dat Nederland slecht is voorbereid op hybride conflictvoering. Hybride conflictvoering bedreigt niet alleen de fysieke infrastructuur, maar kan ook het vertrouwen in democratische instituties en de sociale cohesie aantasten. Er bestaat een Rijksbreed Respons-

1 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, ministerie van Defensie en Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, ‘Dreigingsbeeld militaire en hybride dreigingen’, 6 december 2024. Zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/12/06/tk-bijlage-1-dreigingsbeeld-hybride-en-militaire-dreigingen-na-cdinev.

2 Rob de Wijk, Frank Bekkers en Tim Sweijs, ‘Hybride Dreigingen en Hybride Oorlog: Consequenties voor de Koninklijke Landmacht’, The Hague Centre for Strategic Studies, 15 oktober 2020. Zie: https://hcss.nl/report/hybride-dreigingen-en-hybride-oorlog-consequenties-voor-de-koninklijke-landmacht/.

3 Charlotte Snel, ‘Hybride dreiging aan de orde van de dag’, *Defensiekrant* 45 (2022) (41). Zie: https://magazines.defensie.nl/defensiekrant/2022/41/03_hybride-dreiging-gas_41.

4 De Wijk, Bekkers en Sweijs, ‘Hybride Dreigingen en Hybride Oorlog’; bron Figuur 1: https://forumias.com/blog/explainer-what-is-hybrid-warfare/.

kader Hybride Dreigingen, maar over het algemeen acteert de Nederlandse overheid bij aanvallen of dreigingen vaak reactief, incident-gedreven en gefragmenteerd, aldus de AIV. In de samenleving is nog weinig bewustzijn van de grote impact van hybride aanvallen, of van concrete dreigingen. De maatschappelijke weerbaarheid moet omhoog.[5]

Vergroten van de weerbaarheid

Voor de beschrijving van het wapenen tegen hybride dreigingen worden de termen weerbaarheid, veerkracht en resilience gebruikt. De Engelse term resilience kan zowel weerbaarheid als veerkracht betekenen. Weerbaarheid wordt vaak gedefinieerd als het voorkomen en beschermen tegen verstoringen, terwijl veerkracht gaat over het herstellen en doorgaan na verstoringen. Om beide te vatten, wordt er veelal gesproken over maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht. De NAVO omschrijft resilience als het vermogen om een grote schok te kunnen weerstaan, zoals een natuurramp, het falen van kritieke infrastructuur of een hybride of gewapende aanval. Resilience is het individuele en collectieve vermogen om zich voor te bereiden op, weerstand te bieden aan, te reageren op en snel te herstellen van schokken en ontwrichtingen, en om de continuïteit van de activiteiten van het bondgenootschap te waarborgen.[6]

Tijdens de NAVO-top in Warschau in 2016 zijn zeven zogenaamde baseline resilience requirements opgesteld. Deze doelstellingen vragen om een versterkte paraatheid van bondgenoten, om de continuïteit van overheid en essentiële voorzieningen voor de bevolking te waarborgen en ondersteuning te kunnen bieden aan militaire operaties tijdens vrede, crisis en conflict. Concreet richten deze basisvereisten zich op het continu functioneren van overheidsdiensten; de energievoorziening; voedsel- en watervoorziening; omgang met grotere verplaatsingen van groepen mensen; capaciteit voor massale groepen slachtoffers en op blijvend functionerende communicatie- en transportsystemen. Dit zijn de vitale processen om de

Figuur 1 Hybride oorlogvoering

samenleving in stand te houden, zowel in crisis- als oorlogsomstandigheden. Tijdens de NAVO-top in Vilnius in juli 2023 besloten de NAVO-bondgenoten de requirements om te zetten in concrete weerbaarheidsdoelen ('resilience objectives'). Nederland is in het najaar 2023 begonnen met de nationale invulling van deze doelen, waarbij de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) het proces coördineert. Binnen het ministerie van Defensie is in 2024 besloten om bij de Bestuursstaf een afdeling Weerbaarheid op te richten. Deze afdeling richt zich op de coördinatie van weerbaarheid en de whole-of-society-benadering binnen Defensie, door het creëren van overzicht en voeren van regie op verschillende lopende initiatieven.

De veiligheid van Nederland en het ongestoord functioneren van de economie is voor een groot deel afhankelijk van de vitale infrastructuur. Om die te beschermen heeft het kabinet besloten tot de 'Aanpak vitaal'. Hiermee wordt ingezet op een integrale aanpak, waarbij

5 Marjolein van Trigt, 'Hybride dreiging: een veelkoppig monster', *Binnenlands Bestuur*, 4 juni 2024. Zie: https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/nederland-moet-proactiever-zijn-strijd-tegen-hybride-conflictvoering.

6 NATO, 'Resilience, civil preparedness and Article 3', 13 november 2024. Zie: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm.

Weerbaarheid richt zich onder andere op kritieke processen zoals energievoorziening en transportsystemen, omdat deze de samenleving in stand houden tijdens een crisis of oorlog

gekeken wordt naar zowel fysieke als economische en digitale risico's. Daarnaast wordt ingezet op het versterken van de weerbaarheid van de vitale infrastructuur, waarbij meer aandacht is voor zicht op nieuwe risico's, zoals risicovolle strategische afhankelijkheden en cascade-effecten.[7] Een voorbeeld van een cascade-effect is een cyberaanval die leidt tot het uitvallen van de elektriciteitsvoorziening, waardoor na verloop van tijd ook de gasvoorziening niet meer functioneert, communicatievoorzieningen uitvallen en bedrijven komen stil te liggen.

Eind 2022 heeft de Europese Unie de Critical Entities Resilience Directive (CER-richtlijn) aangenomen. 'Het doel daarvan is om de Nederlandse vitale infrastructuur en economische activiteiten in Europa zo goed mogelijk te beschermen tegen allerlei soorten dreigingen, zoals de gevolgen van (terroristische) misdrijven, sabotage en natuurrampen. In Nederland wordt de CER-richtlijn geïmplementeerd in de vorm van de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten (Wwke). De Wet weerbaarheid kritieke entiteiten heeft als doel om de weerbaarheid te verhogen van organisaties die essentiële diensten verlenen in Nederland. Het gaat om de weerbaarheid tegen allerlei door de natuur of door de mens veroorzaakte dreigingen, die deze diensten ernstig kunnen verstoren.'[8]

Tegelijkertijd wordt sinds 2020 binnen de EU gewerkt aan de Network and Information

7 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, 'Versterkte aanpak bescherming vitale infrastructuur', 31 mei 2023. Zie: https://www.nctv.nl/actueel/nieuws/2023/05/31/versterkte-aanpak-bescherming-vitale-infrastructuur.

8 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, 'Informatiebrochure Wet weerbaarheid kritieke entiteiten', november 2024. Zie: https://www.nctv.nl/documenten/brochures/2024/06/13/wet-weerbaarheid-kritieke-entiteiten.

Security Directive (NIS2-richtlijn) om de cyberbeveiliging en weerbaarheid van essentiële diensten in EU-lidstaten te verbeteren. De NIS2-richtlijn richt zich op kritieke organisaties en sectoren waarbij uitval van hun diensten kan zorgen voor maatschappelijke en economische ontwrichting. Dit moet bijdragen aan meer Europese harmonisatie en een hoger niveau van cybersecurity bij bedrijven en organisaties in de EU. In Nederland wordt de NIS2-richtlijn geïmplementeerd in de vorm van de Cyberbeveiligingswet (Cbw).[9] Op het moment dat de Cbw wordt aangenomen, vervangt deze de huidige Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen (Wbni). De Cbw en de Wwke gaan volgens planning tegelijkertijd in het derde kwartaal van 2025 in.

Op 1 oktober 2024 is de Wet bevordering digitale weerbaarheid bedrijven (Wbdwb) officieel in werking getreden. Deze wet legt de taken en bevoegdheden van de minister van Economische Zaken (EZ) vast op het terrein van digitale weerbaarheid van niet-vitale bedrijven in Nederland.

Naast planvorming wordt er ook veel aandacht besteed aan kennisuitwisseling en oefeningen. Binnen Nederland heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in samenwerking met verschillende overheids- en kennispartners, het Overheidsbreed Cyberprogramma opgezet. Onderdeel daarvan is de jaarlijkse Overheidsbrede Cyberoefening. Op internationaal niveau vinden er ook verschillende oefeningen plaats. De NAVO organiseert jaarlijks een Crisis Management eXercise (CMX) om de overleg- en besluitvormingsprocedures van het bondgenootschap op strategisch politiek-militair niveau te testen. De CMX is gebaseerd op een fictief crisisscenario en is opgezet om te testen hoe er wordt gereageerd op een complex civiel-militair scenario in een hybride omgeving. De EU heeft in 2024 de 'EU Integrated Resolve 2024' uitgevoerd, een gezamenlijke oefening onder leiding van de Raad van de EU, de Europese Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden. Hierbij testte de EU haar algemene paraatheid en vermogen om complexe crises te beheren.

Nationale planvorming en voorbereiding

Om een beeld te krijgen hoe Nederland zich specifiek voorbereidt op een militair conflict, is het goed om eerst de nationale planvorming te schetsen. In 2023 is in Nederland de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden vastgesteld.[10] Deze strategie zet de koers op nationale veiligheid uit voor de komende jaren. Onder nationale veiligheid wordt verstaan de bescherming van nationale veiligheidsbelangen tegen dreigingen die deze belangen kunnen schaden en daarmee maatschappelijke ontwrichting kunnen veroorzaken. Het gaat om zes nationale veiligheidsbelangen: Territoriale veiligheid, Fysieke veiligheid, Economische veiligheid, Ecologische veiligheid, Sociale en politieke stabiliteit en Internationale rechtsorde en stabiliteit (zie Figuur 2).[11]

De input voor de Veiligheidsstrategie zijn de dreigingen die geanalyseerd zijn en beschreven worden in de Rijksbrede Risicoanalyse (RbRa) Nationale Veiligheid.[12] Deze analyse geeft een overzicht van een breed scala aan dreigingen die de samenleving kunnen ontwrichten en de bijbehorende risico's. Een groot aantal dreigingen is geïdentificeerd en vervolgens aan de hand van concrete scenario's geanalyseerd langs de assen van impact en waarschijnlijkheid om inzicht te verschaffen in de risico's die hierin schuilen.

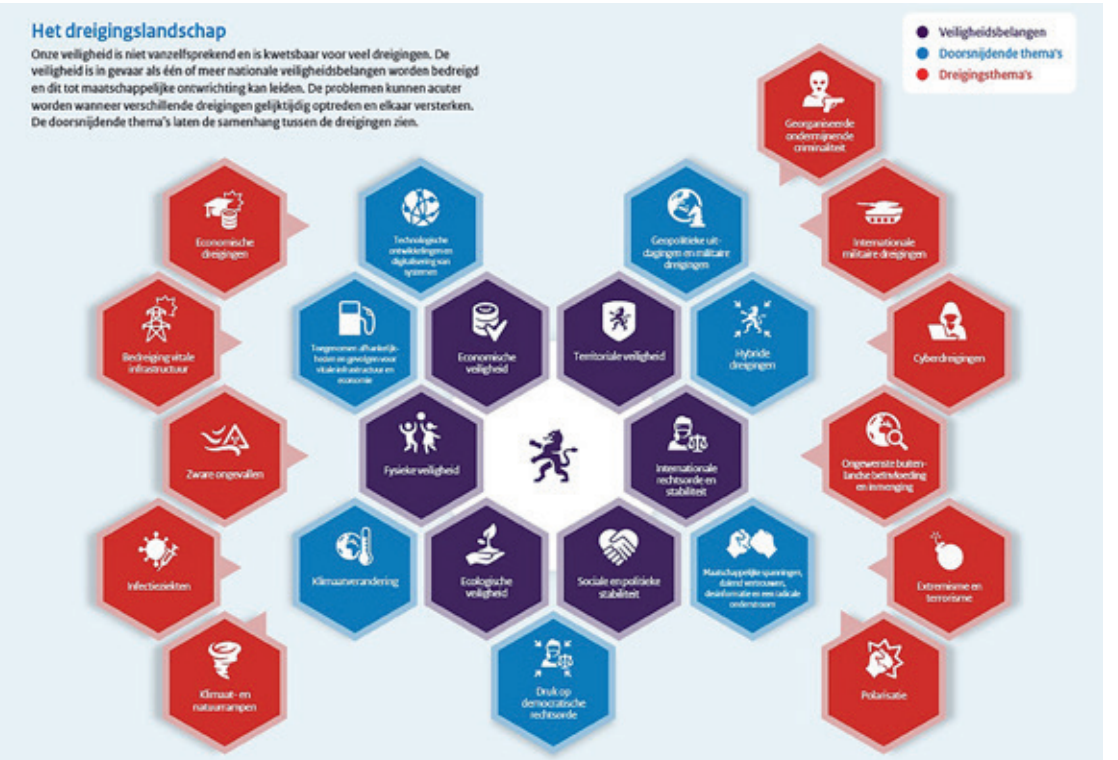
De RbRa beschrijft dat een nieuw tijdperk begint van internationale en militaire dreigingen, waarin statelijke maar ook niet-statelijke actoren zich steeds meer wenden tot hybride methoden en technieken: 'Dit omvat het gecombineerde

9 Nationaal Cyber Security Centrum, 'Cyberbeveiligingswet (NIS2-richtlijn)'. Zie: https://www.ncsc.nl/over-ncsc/wettelijke-taak/wat-gaat-de-nis2-richtlijn-betekenen-voor-uw-organisatie.

10 Rijksoverheid, 'De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden' 3 april 2023. Zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/04/03/veiligheidsstrategie-voor-het-koninkrijk-der-nederlanden.

11 Rijksoverheid, 'De Veiligheidsstrategie in vogelvlucht', 3 april 2023. Zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/04/03/veiligheidsstrategie-in-vogelvlucht.

12 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, 'Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid', 26 september 2022. Zie: https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2022/09/26/rijksbrede-risicoanalyse-nationale-veiligheid.



Figuur 2 De Veiligheidsstrategie in vogelvlucht

gebruik van economische, politieke, militaire en andere instrumenten waarbij de grens tussen oorlog en vrede steeds meer vervaagt, variërend van de beïnvloeding van de publieke opinie door desinformatie en propaganda, van cyberaanvallen en spionage, tot chantage, sabotage en aanvallen met CBRN-middelen. Dergelijke hybride aanvallen richten zich op de kwetsbaarheden van de tegenstander, zijn ambigu van aard en trachten doelbewust onder de drempels van detectie te blijven, wat attributie moeilijk maakt. Hybride aanvallen beogen bovendien om de democratische rechtsorde te verzwakken en de cohesie en solidariteit binnen de samenleving, de EU en NAVO te ondermijnen en zo de slagkracht aan te tasten.'[13]

De generieke aanpak van crises door het Rijk, zoals beschreven in het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing en het Nationaal Handboek Crisisbeheersing, wordt specifiek aangevuld door het opstellen van specifieke Landelijke Crisisplannen (LCP's). Deze LCP's geven op hoofdlijnen overzicht en inzicht van de bestaande afspraken over de beheersing van specifieke crises. Het plan is een leidraad en beschrijft de crisisaanpak op landelijk niveau en de samenwerking met en aansluiting van betrokken publieke en private partners en netwerken. Een LCP wordt opgesteld onder regie van het eerstverantwoordelijke vakministerie en de NCTV, in afstemming met de veiligheidsregio's. Vroeger heetten deze LCP's Nationale Crisisplannen (NCP's). Ze worden allemaal omgezet naar een LCP.

Er zijn nationale crisisplannen voor Luchtvaartongevallen (oktober 2020), Gas (maart 2022) en Elektriciteit (maart 2022). Landelijke crisisplannen zijn er voor Straling (april 2021), Hoogwater en overstromingen (april 2021), Digitaal (december 2022) en Olie (februari 2023). Volgens de huidige planning worden in de

13 NCTV, Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid.

komende periode landelijke crisisplannen opgeleverd voor: Extreem geweld en terrorismegevolgbestrijding, Natuurbrandbeheersing, Infectieziektebestrijding. De plannen voor Luchtvaartongevallen, Gas en Elektriciteit worden in deze periode omgezet vanuit hun huidige nationale crisisplannen.

In 2023 is besloten om een LCP Militaire Dreigingen (LCP-MD) op te stellen. Het ministerie van Defensie is het eerstverantwoordelijke vakministerie voor dit plan en stelt momenteel samen met de NCTV dit plan op. Het LCP-MD is de leidraad voor de politiek- bestuurlijke besluitvorming en verantwoordelijkheidsverdeling binnen het Koninkrijk en geeft inzicht in juridische kaders en besluitvormingsprocedures. Voor de titel van dit LCP is gekozen voor militaire dreiging, maar dit zou abusievelijk de indruk kunnen wekken dat het plan alleen ingaat op de inzet van het militaire machtsmiddel van een statelijke actor tegen Nederland. Het LCP-MD schetst echter nadrukkelijk het beeld van de hybride dreigingen die een statelijke actor tegen Nederland kan uitvoeren.

Als een statelijke actor met hybride oorlogvoering Nederland aanvalt, is het voorstelbaar dat er tegelijkertijd verschillende incidenten en crises verspreid door het land ontstaan. Denk hierbij aan langdurige stroomuitval in een gedeelte van het land, een cyberaanval op Rijkswaterstaat en ProRail en ernstige rellen in enkele grote steden. De aanpak van een groot aantal van deze incidenten of crises zijn al beschreven in andere LCP's. Het LCP-MD gaat hier dan ook niet op in.

Gelijktijdig met het proces van het opstellen van het LCP-MD heeft de Commandant der Strijdkrachten samen met de secretaris-generaal van het ministerie van Defensie alle bestuursraden van de ministeries bezocht om bij hen het bewustzijn te verhogen. Wat is de rol en verantwoordelijkheid van ieder ministerie in zijn eigen domein in geval van een oorlog en hoe kan het ministerie zich daar op voorbereiden?

Als een van de concrete uitwerkingen van het LCP-MD werkt het ministerie van Defensie aan het Nationaal Defensieplan Kritieke Infrastructuur (NDP-KI). Dit militair-strategische plan richt zich op de rol van Defensie bij het beschermen van strategische en kritieke infrastructuur in het geval van een hybride dreiging voor Nederland. Een andere uitwerking is de ontwikkeling van het Nationaal Politie Plan Militaire Dreigingen van de Nationale Politie.

Regionale planvorming en voorbereiding

Nederland is ingedeeld in 25 veiligheidsregio's. De belangrijkste taken van een veiligheidsregio zijn:

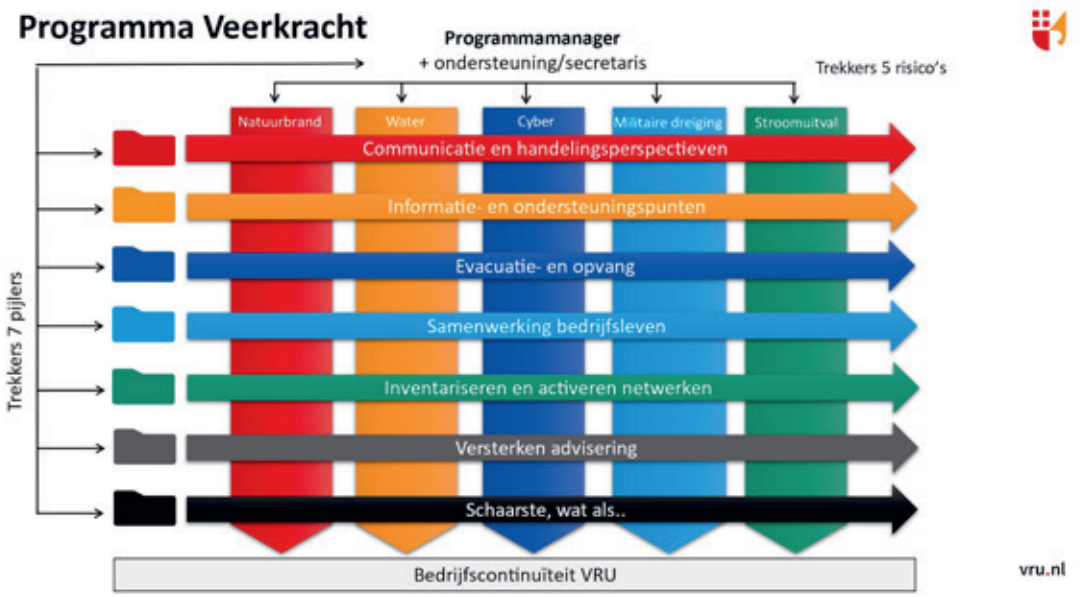
- voorkomen en bestrijden van branden. De brandweer is onderdeel van de veiligheidsregio;
- voorbereiden op risico's, rampen en crises;
- coördinatie, beheersing en bestrijding van rampen en crises.

Om de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland te verbeteren en te versterken zijn er op regionaal niveau drie planvormen verplicht: het Regionaal Risicoprofiel, het Regionaal Beleidsplan en het Regionaal Crisisplan.

Het Regionaal Risicoprofiel is een inventarisatie en analyse van aanwezige risico's in een van de 25 veiligheidsregio's in Nederland, inclusief relevante risico's uit aangrenzende gebieden: wat bedreigt de regio, hoe erg is dat en hoe is men daar op voorbereid?

Het Regionaal Beleidsplan geeft de verantwoordelijkheden en ambities van de veiligheidsregio weer op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing en beschrijft onder meer de operationele prestaties van politie, brandweer, Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) en gemeenten: wat moeten zij in geval van een crisis kunnen en is daar voor nodig?

Het Regionaal Crisisplan legt de aanpak van crisisbeheersing in de regio vast voor alle partners uit het veiligheidswerkveld. Het beschrijft de taken, bevoegdheden, werkwijze



Figuur 3 Programma Veerkracht, Aanpak in matrix van generieke crisisprocessen en risico's. Bron: Veiligheidsregio Utrecht

en verantwoordelijkheden en de regionale operationele organisatie: wie doet bij een crisis wat en wie informeert wie?

Om te zorgen voor een gecoördineerde bestrijding van incidenten worden er rampenbestrijdingsplannen gemaakt voor bedrijven waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn boven een bepaalde drempelwaarde.

Naast rampbestrijdingsplannen hebben sommige veiligheidsregio's ten slotte incidentbestrijdingsplannen of coördinatieplannen voor bijvoorbeeld incidenten op het water, op vliegvelden, het spoor, bij uitval van vitale infrastructuur of grote evenementen.

Ook in de besturen en directies van de veiligheidsregio's wordt het scenario hybride dreiging besproken. Zo maken verschillende regio's analyses welke effecten op hen afkomen als de dreiging oploopt. De veiligheidsregio's vormen het platform voor bestuurlijke en operationele inzet bij allerhande soorten rampen en crises en dus ook voor oorlogsdreiging. Een compleet overzicht van activiteiten kan hier niet gegeven worden, maar een paar voorbeelden geven duidelijk aan wat bepaalde ontwikkelingen zijn.

Zo heeft de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) het programma Veerkracht vastgesteld met als doel maatschappelijke ontwrichting te voorkomen door het versterken van de veerkracht en weerbaarheid van de totale samenleving in de regio Utrecht. Binnen dit programma wordt zowel vanuit 7 generieke crisisprocessen (de pijlers) als vanuit 5 grote risico's (natuurbrand, water, cyber, militaire dreiging en stroomuitval) bekeken hoe de maatschappelijke veerkracht vergroot kan worden (zie Figuur 3).

Binnen verschillende veiligheidsregio's wordt onderzocht of het mogelijk is een netwerk van informatie- en ondersteuningspunten in te richten gebruikmakend van de brandweerkazernes en overige overheidsgebouwen in de regio. Hierdoor ontstaat een netwerk van locaties die in geval van een crisis opengesteld worden. Deze plekken zijn uitgerust met een noodstroomaggregaat en zijn al aangesloten op de Noodcommunicatie Voorziening (NCV), het oude Nationaal Noodnet. Burgers kunnen bij stroom- en/of communicatie-uitval naar het dichtstbijzijnde informatie- en ondersteuningspunt gaan en daar hun telefoon opladen, informatie krijgen en zich aanmelden als vrijwilliger voor inzet bij de crisis.

Om voorbereid te zijn op het inzetten van burgerhulpverleners ontwikkelde de Veiligheidsregio Groningen het handboek voor burgerhulpverlening. Het handboek biedt de hulpdiensten en crisisfunctionarissen handelingsperspectief hoe mensen kunnen bijdragen en hoe dat in goede banen wordt geleid. Met een dergelijk handboek bereidt de veiligheidsregio zich voor op het nadenken over de kansen en grenzen van burgerhulpverlening en het uitwerken wanneer en hoe deze hulpverleners het beste ingezet kunnen worden. Daarbij is het belangrijk om ook in oefeningen de inzet van spontane en gereguleerde burgerhulpverlening mee te nemen.

In sommige gemeenten wordt gedacht aan het weer oprichten van de Bescherming Bevolking (BB). De BB was de Nederlandse organisatie voor civiele bescherming die in 1952 werd opgericht om de bevolking in tijden van oorlog te kunnen beschermen. De organisatie was verantwoordelijk voor het blussen van branden, redden van mensen en het ondersteunen van de bevolking ten tijde van oorlogsdreiging of de gevolgen van oorlogshandelingen. Hierbij werd met name gedacht aan de effecten van grote bombardementen. De BB bestond onder meer uit een brandweerdienst, een eerstehulpdienst en een reddingsdienst en later kwam daar een waarschuwingssysteem bij voor aanvallen met kernwapens. Formeel werd de BB op 11 juni 1986 opgeheven en werden de taken, materieel en het beroepspersoneel voor het grootste gedeelte overgenomen door de toenmalige brandweerregio's en de GHOR.

Rampenbestrijding en crisisbeheersing

In Nederland is de bestuurlijke aansturing van crises in ketens georganiseerd. Er is een algemene keten en er zijn meerdere functionele ketens. In de algemene keten zijn de algemene rampenbestrijding (ofwel openbare veiligheid) en het handhaven van de openbare orde belegd. Daarentegen gaat het in een functionele keten om één specifiek beleidsterrein, zoals elektriciteit, infectieziekten, voedselveiligheid of terrorisme. Deze ketens zijn uitgewerkt in 26 bestuurlijke netwerkkaarten.[14]

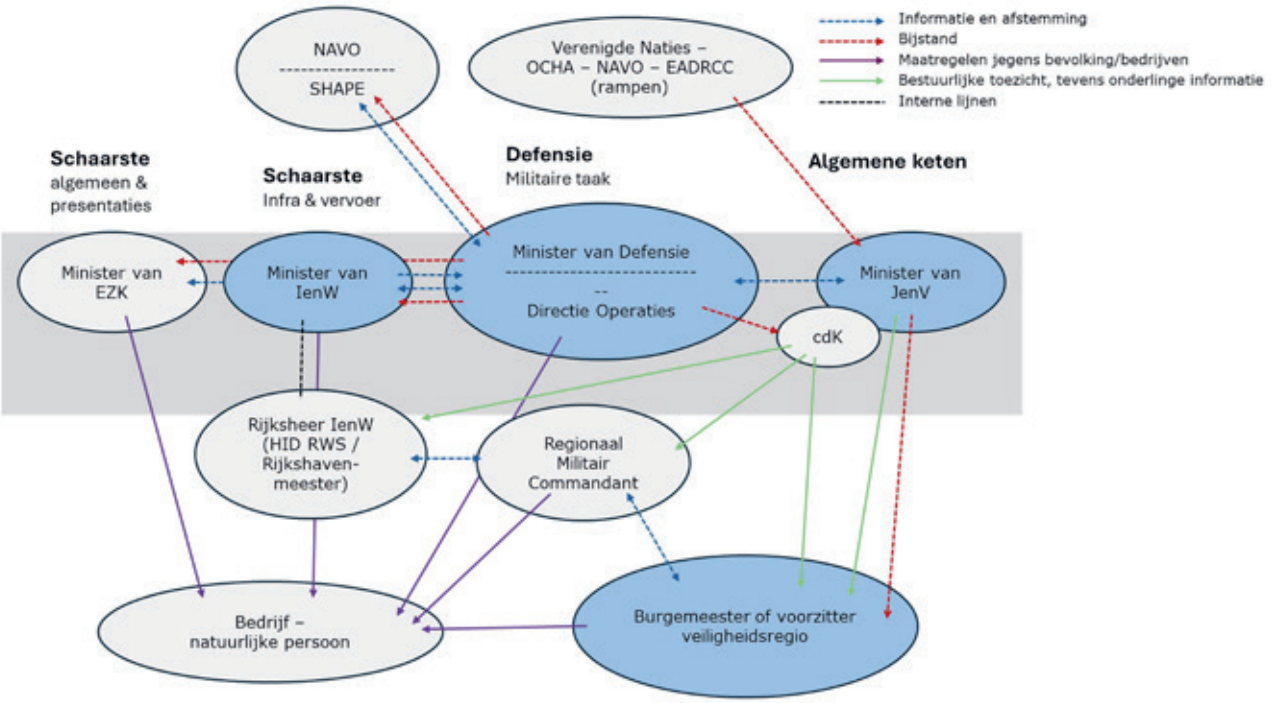
De algemene keten bestaat uit de minister van Justitie en Veiligheid (JenV), de commissaris van de Koning en de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio. Het activeren van de crisisorganisatie van de algemene keten bij een crisis in een functionele keten, zoals uitval van elektriciteit, betekent niet dat in de algemene keten alle besluitvorming plaatsvindt. Besluitvorming over het oplossen van een crisis in een bepaald beleidsdomein vindt in de functionele keten plaats. Gemeenten, de veiligheidsregio en het ministerie bewaken de gevolgen voor de openbare orde en veiligheid en treffen in dat kader hun eigen maatregelen.

Er bestaat ook een bestuurlijke netwerkkaart voor Defensie (zie afbeelding 6). Bij een crisis als oorlog worden waarschijnlijk meerdere functionele ketens geactiveerd naast de algemene keten. Ook is de kans groot dat in vrijwel alle regio's opgeschaald wordt naar GRIP 4.[15] Dit is een groter scenario dan tijdens de corona-

Figuur 4 Internationaal herkenningsteken van de civiele bescherming

14 Instituut Fysieke Veiligheid, 'Handreiking Bestuurlijke Netwerkkaarten Crisisbeheersing', 5 januari 2018. Zie: https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/06/20180501-IFV-Bestuurlijke-Netwerkkaarten-Crisisbeheersing-Handreiking.pdf.

15 Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP) is de werkwijze waarmee hulpverleningsdiensten bepalen hoe hun werk bij incidenten gecoördineerd moet worden. Bij GRIP 4 is er sprake van een gemeentegrens overschrijdend incident waarbij zowel operationele als bestuurlijke coördinatie binnen een veiligheidsregio vereist is.



Figuur 5 Bestuurlijke netwerkkaart Defensie

crisis. Daarbij mag verwacht worden dat de crisis langdurig, mogelijk jaren, aanhoudt. Dat vraagt om een goede horizontale en verticale coördinatie en afstemming in de crisisbeheersingsorganisatie. Voor horizontale coördinatie is een grote rol weggelegd voor het nieuwe hoofdkwartier van de Commandant der Strijdkrachten dat in 2025 operationeel zal zijn onder de naam Netherlands Joint Force Command (NLD JFC). Met dit hoofdkwartier is de krijgsmacht beter in staat alle soorten operaties in zowel de competitie-, crisis- als conflictfase uit te voeren. Voor de verticale coördinatie werd ook duidelijk tijdens de coronacrisis dat de schakel tussen het regionale niveau en het departementale niveau versterking behoeft. Tijdens de coronacrisis is dat ingevuld doordat in een gezamenlijke opdracht van de Raad van Commandanten, de Directeuren Veiligheidsregio (RCDV) en de NCTV het Landelijk Operationeel Team Corona (LOT-C) is ingericht. Het LOT-C verbond veiligheidsregio's, het Rijk en crisispartners met elkaar en ondersteunde hen om zo de eenduidige en gezamenlijk optredende overheid vorm en inhoud te geven.

De ervaring uit het LOT-C laat zien dat een dergelijke crisis vraagt om een operationeel team op bovenregionaal niveau. Deze ontwikkeling wordt nu meegenomen in de doorontwikkeling van het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC), onder de naam Knooppunt Coördinatie Regio's en Rijk (KCR2). In geval van oorlog zal er sprake zijn van schaarste in alle domeinen en ketens en moet de algemene keten sturen op de prioritering van de inzet van middelen. Een Landelijk Operationeel Team moet dan niet alleen coördineren tussen regio's en het Rijk, maar moet ook de bevoegdheid hebben om besluiten te nemen over de inzet van deze middelen.

Whole-of-society

De grote opgave waar Nederland voor staat is de nationale veiligheidsbelangen beschermen tegen een militaire dreiging en maatschappelijke ontwrichting als gevolg van een gewapende en/of een hybride aanval voorkomen. Daarbij is het belangrijk te realiseren dat oorlog geen militaire

activiteit is uitgevoerd door soldaten, maar een sociale activiteit waar de hele natie bij betrokken is.[16] De krijgsmacht bereidt zich voor op het voeren van een oorlog en door te laten zien dat ze daar klaar voor is, creëert ze tegelijkertijd een afschrikkende werking op een potentiële tegenstander. Omdat de effecten van hybride oorlogvoering nu meer dan ooit het thuisfront raken én omdat het thuisfront cruciaal is in de ondersteuning van het militair optreden, is een weerbare samenleving een noodzakelijke voorwaarde om klaar te zijn voor oorlog. Zoals gesteld in de Kamerbrief Weerbaarheid: 'Een weerbare samenleving helpt in de eerste plaats om een conflict te voorkomen. Het maakt ons minder kwetsbaar, schrikt statelijke actoren af en ontmoedigt hen om Nederland te raken.'[17] Nationale en collectieve weerbaarheid, geworteld in artikel 3 van het Noord-Atlantisch Verdrag, vormen een essentiële basis voor geloofwaardige afschrikking en verdediging, en zijn daarom van cruciaal belang voor de inspanningen van de NAVO om haar samenlevingen, bevolkingen en gedeelde waarden te beschermen.[18]

Veiligheid is een kerntaak van de overheid, maar gezien de complexiteit van de huidige bedreigingen hebben ook burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties een rol in het beschermen van de nationale veiligheid. In gesprek met inwoners, gemeenten, veiligheidsregio's, maatschappelijke organisaties, publieke en private partijen, kennisinstellingen, uitvoeringsorganisaties en belangenverenigingen wordt de opgave om Nederland weerbaarder te maken verder vormgegeven. Het kabinet zet in de Kamerbrief van 6 december 2024 de weerbaarheidsopgave uiteen. Deze is bepaald aan de hand van een scenario waarin:

- er een militair conflict is in Oost-Europa;
- Nederland moet voldoen aan bondgenootschappelijke verplichtingen;
- er sprake is van een significante hybride dreiging (o.a. desinformatie, cyber, sabotage, spionage), in aanloop van en tijdens een conflict;
- Nederland een voorname functie heeft in de doorvoer van troepen en materieel;
- er dreiging is ten aanzien van de vitale infrastructuur, strategische (militaire) objecten en de inspanningen ter ondersteuning van het bondgenootschappelijk optreden (logistieke lijnen);
- er sprake is van langdurige en brede verstoring van de economie. arbeidsmarkt en de samenleving;
- er sprake is van significante migratie- en/of gewondenstroom.

16 Harjeet Singh, 'Armies Do Not Fight Wars, Nations Do', *CLAWS Journal* (Winter 2011).
17 Kamerbrief Weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen, 6 december 2024.
18 NATO, 'Resilience, civil preparedness and Article 3'.

FOTO RIJKSOVERHEID

Burgers bezoeken een gebied met hoogwater. Hoe beweeg je mensen van ramptoerisme naar burgerhulpverlening?

Figuur 6 Infographic Weerbaarheidsopgave van Nederland

Het kabinet onderkent twee pijlers binnen deze weerbaarheidsopgave. De eerste is militaire paraatheid (coördinatie bij het ministerie van Defensie): het vermogen van Nederland om het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied te verdedigen. Naast het beschermen en verdedigen van het grondgebied gaat het om het waarborgen van civiele ondersteuning aan de krijgsmacht bij de uitoefening van de militaire taak. De tweede pijler is maatschappelijke weerbaarheid (coördinatie bij het ministerie van JenV, de NCTV). Dit gaat om de civiele weerbaarheid vergroten om maatschappelijke ontwrichting te voorkomen, beheersen en herstellen. Concreet vereist dit het beschermen van vitale en andere belangrijke processen in de maatschappij; een parate en veerkrachtige samenleving; het overeind houden van de Nederlandse democratie, rechtstaat en overheid; en een weerbare economie.

Bovenstaand zijn al meerdere voorbeelden genoemd van initiatieven van overheden, burgers of bedrijven die een onderdeel zijn van deze whole-of-society-aanpak. Het mag daaruit duidelijk worden dat de whole-of-society-aanpak vorm krijgt op internationaal, nationaal en regionaal/lokaal niveau. Veel van deze initiatieven staan los van elkaar. De aanpak in Groningen kan echt anders zijn dan in Zeeland door het verschil in cultuur, organisaties en ervaringen. Wel moet tijdens deze ontwikkeling bekeken worden waar bepaalde initiatieven aan elkaar geknoopt of op elkaar afgestemd moeten worden. Hoewel de dreiging voor een oorlog reëel is in de komende jaren, kost het tijd om

een samenhangend stelsel op te bouwen. Het helpt hierbij als we in staat zijn om de term weerbaarheid tastbaar te maken. Wie moet weerbaarder worden en waartegen? Wat is de concrete ondersteuningsvraag van Defensie aan civiel? Welke partijen kunnen een rol spelen in de verhoging van de maatschappelijke weerbaarheid? Een ander artikel in deze *Militaire Spectator* gaat in op de verkenning uitgevoerd in opdracht van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid naar het versterken van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht van de samenleving. Paul Gelton doet een voorzet voor een concrete invulling door een aantal concrete maatschappelijke behoeften te benoemen die bij veel type crises voorkomen (zoals evacueren en bieden van opvang). Voor die maatschappelijke behoeften kan men een netwerk van organisaties inrichten die daar een bijdrage aan kunnen leveren. In februari 2025 is het platform WeerbaarNL.nl gelanceerd, waar overheid, bedrijfsleven en organisaties in verbinding gaan om invulling te geven aan deze maatschappelijke behoeften.

Iemand zou kunnen betogen dat je vanuit verschillende crisestypen kunt werken aan een weerbare samenleving. In de basis is dat waar, maar de coronacrisis was al een schok voor de maatschappij. En als Nederland betrokken raakt in een oorlog, zal de maatschappelijke ontwrichting vele malen groter zijn dan tijdens de coronacrisis. Dat pleit ervoor om iedereen in de maatschappij ook mentaal voor te bereiden op dit type crisis. In Zweden stuurt het Civil Contingencies Agency (MSB) een folder naar alle huisadressen met daarin aanwijzingen hoe men zich kan voorbereiden op oorlog. De reeds ingezette beleidslijn van de overheid zou samen met een vergelijkbare publiekscampagne een goede aanzet geven voor het vergroten van de weerbaarheid en het vormgeven van de whole-of-society-aanpak in Nederland.

In dit artikel is een beeld geschetst van een groot aantal initiatieven die een bijdrage leveren aan het ontwikkelen van een weerbare samenleving die veerkrachtig is in geval van oorlog. Deze ontwikkelingen vinden plaats op internationaal, nationaal, regionaal en lokaal niveau. De

AFBEELDING MSB SWEDISH CIVIL CONTINGENCIES AGENCY

Zweden informeert burgers met de brochure 'Als de crisis of oorlog komt'

tijdsdruk om dit voor elkaar te krijgen is hoog, maar het proces om partijen op verschillende niveaus bij elkaar te brengen kost tijd. Bewindspersonen en commandanten van militaire eenheden voeren gesprekken met hun civiele tegenhangers om de urgentie over te brengen. De krijgsmacht versterkt zichzelf in een hoog tempo. De politieke wil is er en de budgetten zijn substantieel verhoogd. Het opbouwen van een krijgsmacht die klaar is voor de nieuwe strategische uitdagingen kost echter tijd en meer investeringen. Daarnaast is een weerbare samenleving noodzakelijk om landen die de nationale veiligheid bedreigen af te schrikken. Kortom: het is essentieel dat de versterking van de Nederlandse krijgsmacht en de maatschappelijke weerbaarheid elkaar aanvullen en ondersteunen om effectief op (toekomstige) dreigingen te reageren. Er is geen tijd te verliezen! ■

‘Bescherm wat ons weerbaar maakt’

Ontwikkelaar format ‘Black-out’ Caecilia van Peski benadrukt sleutelrol burgers

Frans van Nijnatten

Nederland dient weerbaarder te worden en de overheid doet daarbij ook een beroep op burgers. Terwijl de een zijn eerste onwennige kliks doet bij een *prepstore* op internet, stopt een ander zelf maar wat batterijen en lang houdbaar voedsel in een kratje onder de keldertrap. Zo’n vaart zal het wel niet lopen, denken sommigen. Dat een noodsituatie echter plotseling kan ontstaan om mensen vervolgens onvoorbereid te treffen stond als thema centraal in de recente tv-uitzending ‘Black-out’. Caecilia van Peski was een van de bedenkers van het format. De *Militaire Spectator* sprak met haar over de uitzending, haar specifieke motivatie om al in 2021 te starten met de ontwikkeling van ‘Black-out’ en over het thema weerbaarheid: ‘Dat gaat veel verder dan enkel het materiële, er spelen belangrijke niet-tastbare mechanismen mee’.

KLTZ (SD) Caecilia J. van Peski studeerde onderwijs- en cultuurpsychologie aan Tilburg University en Civiel-Militaire Interactie aan de Duitse Bundeswehr Universiteit. Zij werkte onder meer voor (inter)gouvernementele, multilaterale organisaties, waaronder het ministerie van Buitenlandse Zaken, Defensie, de VN, de EU, de NAVO en de OVSE.

FOTO JEANNINE RUSDIJK

In het gure seizoen kampen de provincies Zuid-Holland, Utrecht en Zeeland met een meerdaagse stroomstoring door een cyberaanval op netbeheerder Stedin. Internet stopt er mee, in huizen werken apparaten, verwarming en waterleiding niet meer, telefoons raken leeg, alle vormen van verkeer lopen vast, winkels blijven dicht, in huishoudens raakt het eten en drinken snel op en criminelen slaan in het duister hun slag. Het was op 11 november vorig jaar te zien in een ‘live-programma’ van de NPO, maar gelukkig was het niet echt. Toch moet de Nederlandse bevolking er rekening mee houden dat het kan gebeuren, zo’n massieve stroom-uitval en het is belangrijk om er op voorbereid te zijn. ‘Black-out’ is een ‘werkelijkheid die weliswaar gesimuleerd is, maar is gebaseerd op een meer dan realistisch scenario’, aldus de omroep zelf over de tv-special.[1]

Om een optimaal verrassingseffect te bereiken met de uitzending was die van tevoren niet aangekondigd. ‘Sommige kijkers dachten in het begin, ook doordat de term ‘live’ werd gebruikt

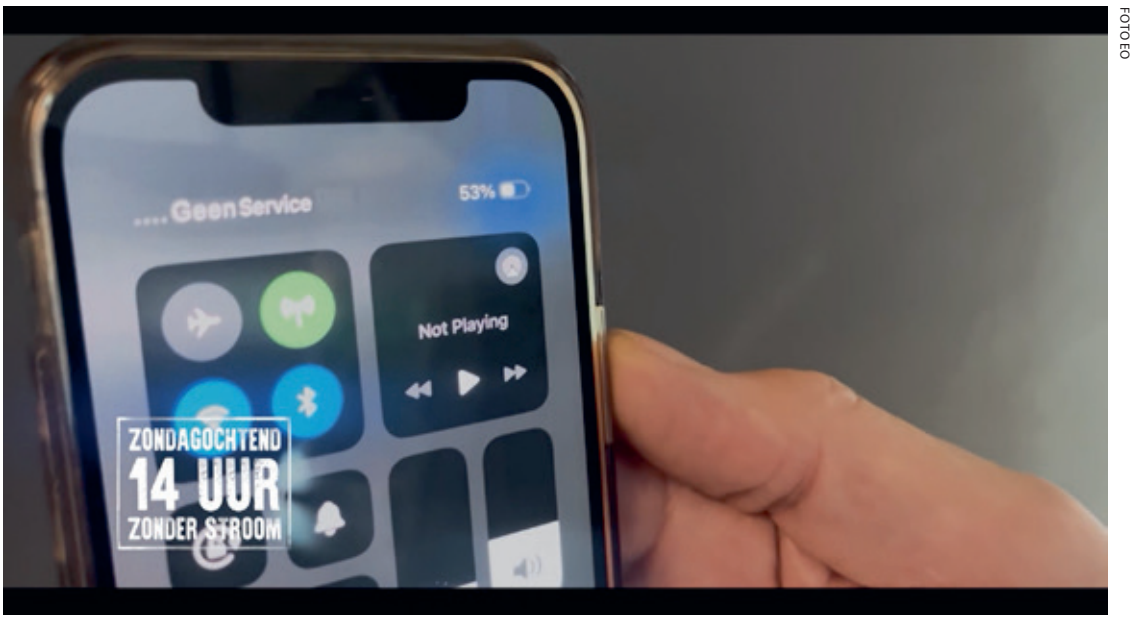


FOTO EO

Still uit 'Black-out': na 14 uur zonder stroom zijn internetverbindingen weggevallen en beginnen telefoons leeg te raken

en er naast autoriteiten zoals premier Dick Schoof en minister van Justitie en Veiligheid David van Weel ook 'gewone burgers' aan het woord kwamen, dat het op dat moment allemaal gebeurde', vertelt Caecilia van Peski, formatontwikkelaar van de uitzending. Na enkele minuten, terwijl Sacha de Boer een 'ingelaste nieuwsuitzending' presenteert, begint er onder in beeld een tekstbalk te lopen, waar onder meer in staat dat het om een gefingeerde situatie gaat. Daarvoor heeft burgemeester Sharon Dijksma van Utrecht echter al wel gezegd dat er plunderaars door de straten lopen. 'Ik kan me de aanvankelijke verwarring bij kijkers wel voorstellen', zegt Van Peski. 'Er is vooraf uitgebreid over gediscussieerd en uiteindelijk is de uitzending op deze premisse doorgegaan. Het werd verantwoord geacht om mensen even in het ongewisse te laten; bij een echte noodsituatie zal dat immers net zo gaan, maar dan zal het waarschijnlijk veel langer duren voordat mensen zekerheid hebben'.
Van Peski werkte het idee al een jaar of vier geleden uit met Remonstrants theoloog en EO-programmamaker Tom Mikkers. 'Op dat moment brak echter covid los en werd Nederland geconfronteerd met een acute, uiterst realistische crisis. Het zou op dat moment onethisch geweest zijn om met een uitzending over een massale stroomstoring de bevolking verder te verontrusten', zegt Van Peski.

De kijker kan het gevoel krijgen dat 'Black-out' een dystopisch verhaal brengt, dat herinnert aan boeken en films als *1984* en *The Purge* of het realistisch gespeelde radiohoorspel *The War of the Worlds* over een invasie van Marsbewoners in New Jersey waarmee Orson Welles miljoenen Amerikanen in 1938 de stuipen op het lijf joeg. 'Dystopische thema's hebben mensen altijd zowel angst aangejaagd als hen ook gefascineerd. Het genre geeft ons de mogelijkheid om even in een andere werkelijkheid te stappen, waarna het gevoel van opluchting dat het allemaal niet echt is bij ons blijft. Samen naar een horrorfilm kijken is ook een *conduit* in het onderling met elkaar verbinden. Dat onderling verbinden noemden mensen die samen met hun gezinsleden of huisgenoten naar 'Black-out' keken ook. Het had hen met elkaar in gesprek gebracht over het goed voorbereid zijn op rampen', zegt Van Peski. Maar er was ook kritiek. 'Een van de kritiekpunten die we na de

1 Zie: https://npo.nl/start/serie/black-out_1/seizoen-1/blackout/afspelen. De uitzending werd gemaakt door de EO, met productie door Tuvalu Media.

'Pas *whole-of-government* toe om burgers van Nederland te informeren en hen te ondersteunen in 'samenredzaamheid''

uitzending te horen kregen is dat het bangmakerij was. Dat was uiteraard niet de bedoeling, maar zo'n reactie laat wel zien dat het voor mensen dichtbij komt en dan is het niet comfortabel meer: een roman kun je wegleggen, een film kun je afzetten en de radio kun je uitdoen. Maar de elektriciteit weer op gang brengen kun je niet als de stroom centraal wegvalt en je écht in het donker en in de problemen zit.'

Andere kritiek die na de uitzending kwam was dat het een poging was om Nederland te militariseren of dat het om overheidspropaganda ging. In actuele overheidscommunicatie horen Nederlanders immers dat zij weerbaar en veerkrachtig dienen te zijn en een noodpakket in huis moeten hebben om het bij een calamiteit enkele dagen uit te kunnen houden. 'Black-out was geen overheidsprogramma', benadrukt Van Peski, 'en het werd ook niet geproduceerd door Defensie. Het klopt dat er van tevoren overlegd is met instanties, zoals bijvoorbeeld 112, want de makers gingen er terecht van uit dat mensen het alarmnummer zouden gaan bellen. En ja, minister Van Weel deed 'als zichzelf' in de 'live-uitzending' mee, terwijl premier Dick Schoof via een videoverbinding 'tot het volk' sprak. Omdat dit onderwerp een hoge urgentie heeft werd het tv-programma ondersteund door verschillende overheidsinstanties, gezagdragers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. *Whole of government* – om de burgers van Nederland te informeren en hen te ondersteunen in hun 'samenredzaamheid'. De bedoeling van het programma was om mensen te wijzen op hun eigen rol en verantwoordelijkheid als burger: wacht bij oorlog of een ramp niet af tot er hulp vanuit de gemeente of uit Den Haag komt, maar ga met gezinsleden en buren aan de slag om de effecten van de dreiging te lenigen op lokaal niveau.

Een complexere tijd

Op seminars, in talkshows en in de media trekken deskundigen nogal eens parallellen met de Koude Oorlog, toen het Westen tegenover een door Moskou gedomineerd Oostblok stond. Van Peski trekt die vergelijking niet: 'We leven in een andere tijd, die op een andere manier complex en dreigend is dan toen. Denk alleen al aan de fijn verweven globalisering van financieel-economische systemen, de wereldhandel, de afhankelijkheid ook van digitale systemen, verregaande veranderingen in de weersomstandigheden en klimaatverandering en de herschikking van politieke allianties. In de tijd van de Koude Oorlog lag het accent vooral op het militaire, maar dat is nu maar een deel van de weerbaarheidsboodschap. Het gaat ook om voorbereid te zijn op natuurrampen, zoals overstromingen of aanhoudende droogte, of het uitvallen van infrastructuur die op digitale systemen draait. De vanzelfsprekendheid waarmee we aannemen dat we veilig achter de dijken zitten is niet terecht, maar wel hardnekkig'.

Dat Nederlanders met het thema weerbaarheid bezig zijn blijkt uit de toegenomen omzet van *prepstores* en bezoeken aan websites waarop de overheid en instanties als het Rode Kruis of het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid voorlichting geven over voorbereiding. Ook de 'e-test' die kijkers na het zien van 'Black-out' konden doen – een internettest met praktische tips voor het verhogen van de weerbaarheid – werd door honderdduizenden gemaakt. Er waren mbo's en hbo's die de test in de klas deden. Dat stemt Van Peski hoopvol, omdat beter voorbereid zijn mensen kan beschermen, maar zij vindt dat de boodschap nog niet volledig is: 'Nederland dient niet alleen weerbaarder te zijn; het rijk en de bevolking dient ook gereed te staan om dat te beschermen

FOTO EO

Still uit 'Black-out': minister Van Weel van Justitie en Veiligheid geeft uitleg over de noodsituatie en licht de overheidsmaatregelen toe

wat land en mensen *a priori* weerbaar maakt'. Het gaat aan de ene kant om internettoegang, dijken, vrije handelsroutes, diepzeekabels, (energie)infrastructuur en huizen en gebouwen. 'Maar weerbaarheid is ook de niet-tastbare dimensie open democratie, rechtsstatelijkheid en grondwettigheid, onderlinge solidariteit, mededogen, bouwen aan een vreedzame samenleving met gelijke kansen, sociale cohesie en meer. Die aspecten zijn even belangrijk. Een samenleving waarin in een noodsituatie mensen niet verder kijken dan hun individuele belang zal vroeger, niet later, in puin vallen. Maak een plan in je eigen gezin en in je eigen wijk, zorg dat je de mensen in de buurt kent en praat over mogelijke noodhulp aan elkaar', zegt Van Peski. Duurzaamheid is volgens haar net zo goed een aspect van weerbaarheid. 'Daaraan gekoppeld zie ik ook een noodzaak om de voedselketen duurzamer en stabieler te maken. In een noodsituatie zouden we er door lege winkelschappen wel eens snel achter kunnen komen dat het type voedsel dat we gewend zijn te eten een te intensief productieproces kent, dat in geval van een crisis of ramp niet weerbaar en hanteerbaar is'.

Deskundigen zijn het niet eens of weerbaarheid aangeboren of aangeleerd is. 'Iemand kan op dat vlak bijleren in het leven, door ervaringen tijdens de kindheid of later in de familie of op het werk. Maar niet iedereen wordt sterker door het meemaken van crisis en trauma, want individuele gevoeligheden spelen een rol. Daarbij wijst Van Peski op het psychologische concept rondom 'aangeleerde hulpeloosheid'. Hierbij zijn mensen zo te conditioneren dat – zelfs al zouden ze kunnen – de wil om negatieve stimuli uit de weg te gaan langzamerhand uitdooft. 'Als je daarbij nog tegen mensen zegt dat ze niet krachtig genoeg zijn, of niet weerbaar genoeg, dan kom je al snel in een situatie dat mensen die wel krachtig en weerbaar zouden kunnen optreden, dat niet meer doen (zelfvervullende voorspelling). Dit type psychologische mechanismen speelt een cruciale rol in de weerbaarheid van mens en maatschappij.'

Maatschappelijke cohesie

Van Peski werkte voor de OVSE als monitor van het vredesakkoord in Georgië (2008-2011) en in Oost-Oekraïne vanaf het moment vlak voordat de Donbas eenzijdig autonoom werd verklaard

‘Blijvend inzetten op *projecting power* én *projecting peace*’

(2014-2018). ‘Ik heb daar veel gezien, ook hoe een bevolking die bedreigd wordt heel weerbaar wordt. Ook die leden van de bevolking waar je het misschien in eerste instantie niet direct van denkt, zoals de koster van de kerk, de schooljuffrouw en de herenkapper.’ Door de indrukken die zij tijdens haar werk in Georgië en Oost-Oekraïne opdeed begon het idee te rijpen om een tv-format rond het thema weerbaarheid te ontwikkelen. Van Peski vindt dat mensen die tegen Europese samenwerking pleiten en menen dat Nederland zich in een cocon moet manoeuvreren een vals gevoel van veiligheid creëren. ‘De multilaterale, democratische overlegstructuren die Nederland kent bewijzen hun nut in noodsituaties (en in het voorkomen daarvan) en helpen angst om te zetten in aanpakkers-energie als het er op aankomt.’ Van Peski pleit er juist voor dat vertegenwoordigers van Nederland in de wereld blijvend inzetten op *projecting power* én *projecting peace*. ‘Laten zien dat we als land en Europese Unie materieel uiterst sterk en weerbaar zijn en dat we ook compassie kennen, inlevingsvermogen, een fijn ontwikkeld gevoel van rechtvaardigheid, dat we inzetten op principes van wereldwijde gelijkwaardigheid (inclusief het Global South) en anderen eenzelfde welbevinden gunnen als wij voor onszelf zien. Onverwijld aandacht tonen voor mensenrechten en mondiale solidariteit zal ook op onszelf afstralen, waardoor we internationaal alerter, oplettender en weerbaarder zijn, en in geval van nood in onze eigen wijk bereid zijn snel de medicijnen voor de buurvrouw te gaan halen.’

Haar beschrijving van een weerbare burger doet Van Peski denken aan Nevaljasjka, ‘het iconische speelgoedpoppetje uit Sovjettijden dat bij omduwen altijd weer vanzelf overeind kwam. In het popje waren twee holle sferen ingebouwd, met een gewichtje daarin waardoor het figuurtje steeds weer terugveerde. Juist in deze tijd zou iedere Nederlander iets van een ‘Nevaljasjka’ moeten hebben.’

De interactie tussen burgers, bedrijfsleven, militairen en reservisten en de veerkracht die een samenleving nodig heeft stelt Van Peski heel concreet aan de orde binnen het thema weerbaarheid. Hoe kan een robuuste samenleving ontstaan die tegenslagen kan verdragen en hoe is de weerbaarheid van een maatschappij te beschermen? Hoe trekken burgers en militairen samen op, op zo’n manier dat ze iets aan elkaar hebben en elkaar aanvullen? Daar wilde Van Peski de kijker met ‘Black-out’ op wijzen. ‘Het gaat ook om het opbouwen van vertrouwen in elkaar. Vertrouwen van burgers in een overheid die de juiste aanpak kiest, wat polarisatie in kan dammen. Vertrouwen van militairen in de vindingrijkheid van burgers in tijden van toegenomen druk. En vertrouwen van burgers in militairen en militair reservisten die opstaan op het moment dat dat nodig is. Vertrouwen van de private sector in Defensie als een slimme en solide samenwerkingspartner waarmee het goed samen ontwikkelen en bouwen is.’ ■

‘Een kwantumsprong in de Duitse veiligheidspolitiek’

Christina Moritz pleit voor een Nationale Veiligheidsraad

Frans van Nijnatten

Nederland en Duitsland werken op militair gebied nauw samen, en beide democratieën staan onder druk door uiteenlopende dreigingen en crises. Veiligheid is een belangrijk punt geworden in de campagne voor de Bondsdagverkiezingen van 23 februari. In 2023 kwam een Duitse regering voor het eerst met een Nationale Sicherheitsstrategie, maar als Duitsland een belangrijke veiligheidspartner wil blijven zal er ook snel een Nationaler Sicherheitsrat moeten komen, zegt Christina Moritz. De Berlijnse politicologe doet promotieonderzoek naar zo’n nationale veiligheidsraad en ontwierp een model met organisatiestructuur en bevoegdheden. ‘Een permanente veiligheidsraad zal Duitsland slagvaardiger maken en daarmee weerbaarder. Nu wordt na een crisis nog te vaak de vraag gesteld: waarom heeft de Bundesregierung niets gedaan?’

Tien jaar geleden schreef toenmalig majoor Lenny Hazelbag in de *Militaire Spectator* over de bescherming van de interne en externe veiligheid van Nederland, waarbij ‘op nationaal niveau meerdere ministeries, zelfstandige bestuursorganen en agentschappen betrokken’ zijn. Het vervangen van die structuren door een Nationale Veiligheidsraad was volgens de auteur staatsrechtelijk haalbaar, maar op het moment van schrijven niet politiek wenselijk.[1]
Als zich in Nederland een crisis voordoet ‘waarbij de nationale veiligheid in het geding is, of waarbij sprake is van een grote uitwerking op de maatschappij’, kan nu de zogeheten ‘nationale crisisstructuur’ worden geactiveerd.[2]
Duitsland heeft evenmin een Nationale Veiligheidsraad; noodsituaties zijn daar formeel een opgave voor de Bundessicherheitsrat. Die raad is in 1955 ingesteld en valt direct onder de Bondskanselier. Hoewel de raad was voorzien als een adviesorgaan over veiligheidspolitiek in brede zin, is die taak nooit uit de verf gekomen en treedt hij eigenlijk alleen op de voorgrond bij discussies over de export van wapensystemen. De facto vervullen tot nu toe in de Bondsrepubliek adhoc-crisiskabinetten alle functies van een nationale veiligheidsraad.

‘Dat we in Duitsland geen orgaan hebben dat zich op het niveau van het Kanzleramt 24/7 met veiligheid bezighoudt is onbegrijpelijk’, zegt Christina Moritz. Moritz, projectleider bij de Bund Deutscher EinsatzVeteranen in Berlijn, wijst op de vele crises die zich momenteel gelijktijdig in binnen- en buitenland voordoen:

FOTO DARPA

‘Duitsland heeft te maken met uiteenlopende dreigingen, waaronder cyberaanvallen, en heeft daar geen adequaat antwoord op’, zegt Christina Moritz

'We hebben te maken met overstromingen door klimaatverandering, een versleten infrastructuur van wegen, spoorwegen en bruggen, de Russische inval in Oekraïne, terreuraanslagen, cyberaanvallen, de coronacrisis, sabotage, industriële spionage en beïnvloedingsoperaties.' De jongste aanslagen in Maagdenburg en Aschaffenburg lokten onder meer een discussie uit over de definitie van 'terreur',[3] terwijl een voorstel van CDU-voorman Friedrich Merz voor de aanscherping van de migratiewet geen meerderheid in de Bondsdag kreeg. Aanslagen, migratie en veiligheid zijn de afgelopen weken uitgegroeid tot hoofdthema's in de Bondsdagverkiezingen, die op 23 februari plaatsvinden.

Christina Moritz ziet het als een typisch Duitse reflex: 'We wachten telkens tot er weer iets gebeurt en dan reageren we. Het is gezien de vele problemen echter tijd dat we pro-actief gaan denken en optreden.' Moritz doet promotieonderzoek naar de instelling en taken van een Nationaler Sicherheitsrat (NSR) en heeft daar een model voor ontwikkeld. Volgens dat model wordt de NSR ondergebracht in het Kanzleramt. De Bondskanselier heeft de wettelijke bevoegdheid om zo'n organisatie in te richten en Merz heeft gezegd dat er een NSR komt als hij de verkiezingen wint. Volgens het model van Moritz is de Bondskanselier voorzitter van de NSR. De chef van het Kanzleramt is eveneens lid van de NSR, terwijl er ook een Nationaal Veiligheidsadviseur komt, die tientallen landen, waaronder de VS, Frankrijk, Groot-Brittannië en Oostenrijk, nu al hebben. Daarnaast nemen de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie, Binnenlandse Zaken, Financiën en vertegenwoordigers van de inlichtingendiensten deel aan de raad.

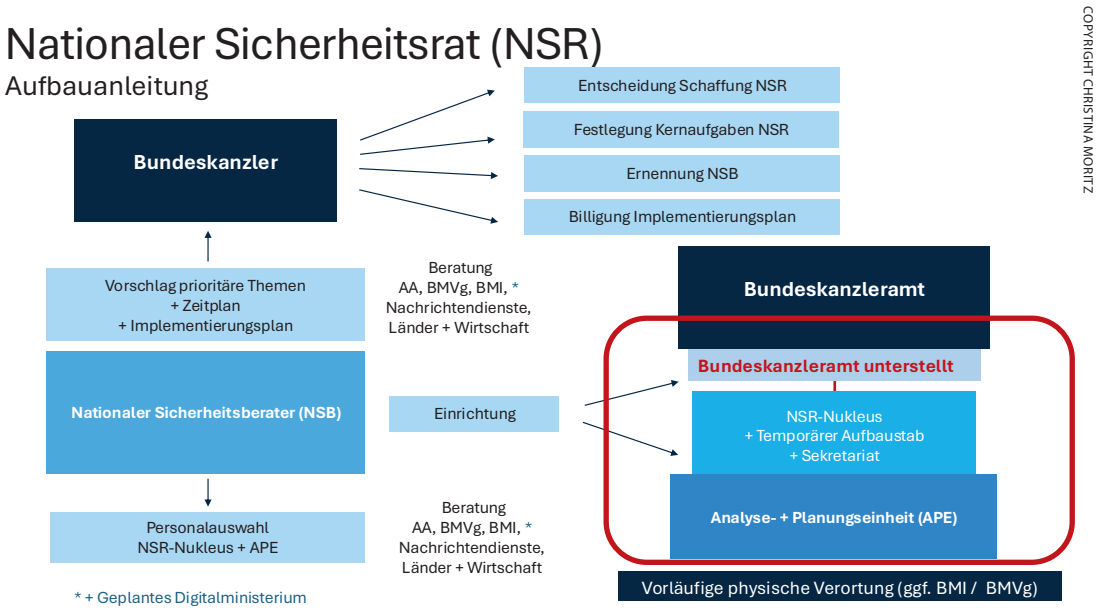
'De grote winst zit daarin dat de NSR permanent is, regelmatig bijeenkomt en veiligheidskwesties in Duitsland en de wereld continu monitort en analyseert. Dat is het pro-actieve aspect aan dit model', legt Moritz uit. 'Een NSR zal – maar altijd tijdelijk – een nationale crisisstaf zijn die in noodsituaties coördineert en snel schakelt. Voor het overige ligt het zwaartepunt van het werk van de NSR bij strategievorming en omvangrijke analyse, gebaseerd op het permanent in kaart brengen van de toestand in Duitsland en de wereld.'

Moritz voorziet een 'niet-omvangrijke, maar vaste staf van medewerkers – dus geen nieuwe, onnodige bureaucratie – die bestaat uit experts die interdisciplinair kunnen werken en onderzoek doen.' Een belangrijke opdracht wordt het al dan niet gevraagd leveren van strategische rapporten en adviezen die dringende vragen afdekken: waar en wanneer moeten strategische capaciteiten ingezet worden, en welke moeten dat zijn? Een NSR zou nauw in verbinding staan met zusterorganisaties in andere landen om kennis en informatie uit te wisselen en daarvan te profiteren.

In het model van Moritz worden acties en besluiten van een NSR steeds door de Bondsdag gecontroleerd. Vertegenwoordigers van het parlement, en volgens het federalistische principe ook van de deelstaten, zouden daarvoor samenkomen in het al bestaande Parlamentarisches Kontrollgremium (PKG). 'Dit systeem van checks and balances zou het ook mogelijk maken dat de leden van het PKG de nationale veiligheidsraad inhoudelijke impulsen geven.' Na invoering van een NSR zou de raad, in samenspraak met de Bondsdag, na een jaar in het parlement geëvalueerd kunnen worden, waarna eventuele bijstellingen in de structuur kunnen worden doorgevoerd.

Een ander kenmerk van het model van Moritz is de dynamiek. De NSR kan naar behoefte uitgebreid worden met deskundigen, terwijl kennis die van buiten wordt gehaald – bij denktanks of andere organisaties – steeds direct op actuele ontwikkelingen of voorspelde trends afgestemd kan zijn. De NSR krijgt de taak een Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) op te stellen en ook die actueel te houden. In juni 2023 kwam de regering van Bondskanselier Olaf Scholz (SPD) voor het eerst met zo'n strategie. 'De kritiek

1 L.J. Hazelbag, 'Nationale Veiligheidsraad: politiek wenselijk en staatsrechtelijk haalbaar?', *Militaire Spectator* 184 (2015) (4) 184-197.
2 *Nationaal Handboek Crisisbeheersing*, voorwoord (Den Haag, NCTV, december 2022).
3 Valeria Bajaña Bilbao, 'Der Anschlag von Magdeburg: Warum ist es kein Terrorismus?', *MDR*, 27 januari 2025. Zie: https://www.mdr.de/wissen/psychologie-sozialwissenschaften/terrorismus-magdeburg-definition-uebergriffe100.html.



De bouwstenen voor het inrichten van een Nationaler Sicherheitsrat zoals Christina Moritz dat voorstelt

daarop was dat het stuk voornamelijk uit de koker van het ministerie van Buitenlandse Zaken kwam, de genoemde strategische doelstellingen de gewenste rol van Duitsland in de wereld niet duidelijk maken en dat een nationale strategie niet omgezet kan worden als er geen NSR is', zegt Moritz. Als hij Bondskanselier wordt zal Merz een NSR onmiddellijk opdracht geven een nieuwe nationale veiligheidstrategie te schrijven, zo heeft hij laten weten.

Pro-aktive, gesamtgesellschaftliche Resilienz

De regering-Scholz, een coalitie van de sociaaldemocraten, de liberale FDP en Bündnis 90/Die Grünen, viel afgelopen november over een kwestie van financiële politiek. In haar verkiezingsprogramma zegt de SPD dat Duitsland minstens 2 procent van het bruto binnenlands product aan defensie moet besteden (de NAVO-norm + X), maar een nationale veiligheidsraad wordt niet genoemd. De christen-democratische CDU/CSU noemt zo'n raad in het programma nadrukkelijk wel, net als de FDP. In een Bondsdagdebat over de inzet van de Bundeswehr in Afghanistan, op 31 januari, liet de fractie van de rechts-radicale AfD weten ook voor de instelling van een NSR te zijn. Een nieuwe Bondskanselier kan zijn of haar Kanzleramt met een nationale veiligheidsraad uitbreiden, maar het is wel de gewoonte dat zulke besluiten dan alsnog aan de Bondsdag worden voorgelegd, zodat het parlementaire debat gevoerd kan worden en partijen hun standpunt kunnen toelichten. Een grondwetswijziging is niet nodig.

Tegenstanders van een NSR komen vooral met het argument dat het concept te centralistisch is voor de federaal opgezette Bondsrepubliek. Wat Moritz betreft is die opvatting door de tijd achterhaald, want net als andere westerse democratieën kampt de Bondsrepubliek met een scala aan dreigingen – ook hybride – waardoor een *reset* van het begrip veiligheid vereist is. 'De tijd is voorbij dat we eerst alle ministeries moeten gaan afbellen om zicht te krijgen op een crisis. Dit is de tijd van algehele weerbaarheid – ik noem dat pro-aktive, gesamtgesellschaftliche Resilienz – en korte lijnen. De EU en de NAVO verwachten op veiligheidsgebied het een en ander van Duitsland en als één aanspreekpunt kan een NSR bijdragen aan een brede *awareness*.' Een statisch orgaan zou een NSR in ieder geval nooit worden, want 'er doen zich steeds weer nieuwe ontwikkelingen op veiligheidsgebied voor en daar moeten we onmiddellijk mee kunnen dealen', zegt Moritz. 'Een betere kwantumsprong dan een Duitse Nationale Veiligheidsraad is niet mogelijk.' ■

Wachtenden voor een massale voedseluitdeling bij een oefening van de kantinedienst van de BB in Arnhem, september 1955: de fotograaf meldde dat de voorraad andijviestamppot met vlees en spek al snel op was, waardoor velen met een lege maag terug naar huis moesten

‘Een enigszins redelijke bescherming van de bevolking en van het nationale potentieel’[1]

Civiele verdediging en civiel-militaire interactie in Nederland in de Koude Oorlog

Daan Theodorus Sanders MA en prof. dr. Floribert Baudet*

Met de toegenomen spanningen in Europa wordt met regelmaat gewezen op ervaringen uit de Koude Oorlog, de vorige periode waarin het Westen en Rusland tegenover elkaar stonden. Dat gebeurt echter niet zelden op een willekeurige manier, bijvoorbeeld als de (mislukking van) de Bescherming Bevolking in herinnering wordt gebracht. Nederland beschikte destijds over een breed palet aan civiele verdedigingsmaatregelen en civiel-militaire samenwerkingsverbanden. Een nadere beschouwing van vier beleidsterreinen wijst uit dat er parallellen zijn met de huidige situatie, maar dat sommige zaken ook fundamenteel anders zijn.

De grootschalige Russische invasie van Oekraïne in 2022 heeft in het Westen tot grote zorg geleid.[2] Waar sinds het einde van de Koude Oorlog de dreiging voor het eigen grondgebied goeddeels afwezig was en westerse krijgsmachten in andere delen van de wereld vredes- en stabilisatieoperaties uitvoerden, vrezen beleidsmakers nu binnen enkele jaren een oorlog te moeten voeren tegen wat een *near peer* wordt genoemd. Het gevoel van urgentie dat daarvan het gevolg is heeft niet alleen geleid tot het besluit het de defensiebegroting op te hogen en nieuwe wapensystemen aan te schaffen, maar ook tot een soms koortsachtige activiteit in de richting van de samenleving. Daarbij wordt met regelmaat gewezen op ervaringen uit de Koude Oorlog, de vorige periode waarin het Westen en Rusland tegenover elkaar stonden. Dat gebeurt echter niet zelden op een wat willekeurige manier – bijvoorbeeld als de (mislukking van) de Bescherming Bevolking in herinnering wordt gebracht.[3]

Het is daarom zinvol te kijken naar het brede palet aan civiele verdedigingsmaatregelen en civiel-militaire samenwerkingsverbanden die Nederland destijds rijk was. Daarbij leggen we de nadruk op de late jaren 40 en 50, de periode waarin de meeste van deze maatregelen vorm kregen, en op de jaren 80, toen het gevoel van urgentie gaandeweg verdampte. We behandelen vier beleidsterreinen die niet alles bestrijken, maar wel een goede indruk geven. Er blijkt een aantal parallellen te zijn – waaronder de voorbereiding op een grootschalig conflict – maar de situatie van nu is toch ook fundamenteel anders en gaat uit van een wat ander scenario en niet direct van een dreigende bezetting van Nederlands grondgebied.

Civiele verdediging en civiel-militaire samenwerking

In de jaren na de Duitse nederlaag van 1945 pakten zich in Europa opnieuw donkere wolken samen en groeide in Nederland de angst voor een nieuwe oorlog. De uitgangspositie oogde vrij hopeloos: een nieuwe bezetting kon een kwestie van uren zijn, zo viel te lezen in een dreigingsanalyse uit 1948.[4] De communistische legers stonden aan de Elbe, en in het Westen kon de communistische ideologie op de sympathie van miljoenen rekenen. Na de oorlog in Indonesië was in Nederland de schatkist leeg, snakte de samenleving naar economisch herstel en moest de krijgsmacht opnieuw worden opgebouwd. In die context, en met de herinnering aan de Duitse bezetting nog vers in het geheugen, werden tal van maatregelen in gang gezet om het land te verdedigen en de bevolking te beschermen bij een nieuwe oorlog.[5] Nadat Nederland in 1948 was toegetreden tot de Westerse Unie en in 1949 tot de NAVO raakten ook de civiele voorbereidingen in een stroomversnelling. Ze vormden een wezenlijk deel van de naoorlogse wederopbouw en waren bedoeld als bijdrage aan de afschrikking van de Sovjet-agressie. Maakte Nederland aanvankelijk een eigen analyse, na 1949 vormde de dreigingsanalyse van de NAVO het leidsnoer. Deze werd vertaald naar een zogeheten Nationale Militaire Onderstelling (NMO), die de grondslag vormde waarop de Algemene Verdedigingsraad (AVR), een onderraad van de ministerraad, besluiten voorbereidde. Het civiele verdedigingsbeleid was belegd bij de Commissie Algemene Verdedigingsvoorbereiding (CAV) dat de activiteit van interdepartementale commissies coördineerde. De krijgsmacht, die zitting had in de CAV-commissies, werkte zelf ook samen met publieke en private organisaties. Deze plannenmakerij werd de rest van de Koude

* Daan Theodorus Sanders is promovendus-onderzoeker bij het Nederlands Instituut voor Militaire Historie (NIMH) en de Universiteit Utrecht op het gebied van Nederlands defensie- en veiligheidsbeleid tijdens de Koude Oorlog; Floribert Baudet is hoogleraar militaire geschiedenis aan de Universiteit van Amsterdam en hoofddocent Strategie aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensieacademie.

1 Een doelstelling genomen uit: 'Algemeen verdedigingsplan voor de civiele sector' 1956, Nationaal Archief Den Haag, (hierna NA) 2.13.151, gewoon en geheim verbaalarchief van het Ministerie van Oorlog/Defensie, 1946-1963, inv.nr. 6284.

2 De auteurs danken Herman Roozenbeek, Jan Hoffenaar en Rogier Koedijk voor hun input bij de totstandkoming van dit artikel.

3 Dat beeld werd bovendien bevestigd in het toonaangevende onderzoek over de Bescherming Bevolking van B. van de Boom, *Atoomgevaar? Dan zeker B.B.! De geschiedenis van de Bescherming Bevolking* (Den Haag, SDU, 2000).

4 NA, 2.03.01, Ministerie van Algemene Zaken: Kabinet van de Minister-President 1942-1979, inv.nr. 11636, 1e rapportage van de Commissie "Jansen" [oktober 1948]. Vergelijk Van den Boom, *Atoomgevaar?* 27.

5 Zie bijvoorbeeld F.H. Baudet, *Het vierde wapen. Voorlichting, propaganda en volksweerbaarheid, 1944-1953* (Amsterdam, Boom, 2013) en M.P. Traa, *De Russen komen! Nederland in de Koude Oorlog* (Amsterdam, Athenaeum-Polak & Van Gennep, 2009).

1945-1949: wederopbouw, nationale verdedigingsplannen onbetaalbaar en onuitvoerbaar, oorlog tegen Indonesië prioriteit. Groeiende angst voor strategische overval en communistische vijfde colonne. Eerste voorbereiding op nieuwe oorlog (evacuatieplannen, voorlichtingsbeleid).

1948-1952: *red scare*; vorming Westerse Unie (1948) en NAVO (1949). Focus op conventionele oorlog, verdediging voorbereid aan de Rijn-IJssellinie. Korea-oorlog (1950-1953). Oprichting NATRES, Korps Mobiele Colonnes, Bijzondere Vrijwillige Hulppolitie (1948); Bescherming Bevolking (1952).

1953-1967: NAVO-strategie van de nucleaire afschrikking (*massive retaliation*). De verdediging van het NAVO-grondgebied wordt na toetreding van de Bondsrepubliek (1955) verlegd naar de Weser (1958) en vervolgens de Elbe (begin jaren 60). Bouw schuildkelders. Invoering tactische nucleaire wapens, maar in de jaren 60 toenemende twijfel over realisme van het voeren van atoomoorlog onder invloed van *mutually-assured destruction* en groeiende atoomarsenalen.

1967-1991: NAVO-strategie van *flexible response* (1967) om stapsgewijs te kunnen escaleren, vereist investeringen in conventionele slagkracht. Wegebben gevoel van urgentie, versterkt door detente met wapenbeheersingsakkoorden (circa 1969-1975). Opleving Koude Oorlog met Sovjetinval in Afghanistan, kruisrakettendebat (circa 1978-1985). Vervolgens afkoelen Koude Oorlog, glasnost en perestrojka, val van de Berlijnse Muur (1989), gevolgd door opheffing Warschaupact en desintegratie van de Sovjet-Unie (1991).

Tijdlijn Koude Oorlog

Oorlog volgehouden als onderdeel van de afschrikking, al werden de voorbereidingen aangepast aan het veranderend dreigingsbeeld en nam in sommige gevallen de geloofwaardigheid en het detailniveau af. Hierna behandelen we vier thema's van de civiele verdediging en civiel-militaire samenwerking, vrij naar de originele opzet van de CAV-taken.[6]

Morele en psychologische weerbaarheid

Al vanaf september 1944 trachtten Nederlandse (defensie)voorlichters de morele en psychologische weerbaarheid te vergroten. Destijds was het geloof in de effecten van voorlichting en propaganda ongekend groot. Een 'straaljager meer of minder zou niet uitmaken' maar voorlichting zou 'op het beslissende moment wel van bepalende invloed' zijn, heette het.[7] Voorlichting zou de als wankel ervaren band tussen krijgsmacht en samenleving versterken en leiden tot brede maatschappelijke steun voor de bevrijding van, en (vanaf 1946) oorlog tegen Indonesië, en tot steun voor verhoging van de defensiebegroting. Ten slotte zou voorlichting de gevechtswaarde van de Nederlandse soldaat vergroten. In veel analyses van de nederlaag van 1940 werd immers betoogd dat het moreel van de troep wankel was geweest. Niet de krijgsmacht had gefaald, maar het volk.[8] Dat móest anders, wilde Nederland überhaupt een kans hebben om tijd te winnen tot er bondgenootschappelijke hulp zou komen.[9]

Niet alleen de krijgsmacht nam deze voorlichting ter hand, ook andere organen, zoals de Rijksvoorlichtingsdienst, deden dat. Vanaf 1948 werd dat geïntensiveerd. Na het uitbreken van de Korea-oorlog in 1950 riep premier Willem Drees bovendien de Bijzondere Voorlichtingscommissie (BVC) in het leven, die de bevolking moest immuniseren tegen het communisme. Omdat Nederland langs levensbeschouwelijke lijnen verdeeld was in zuilen en deze de zaken het liefst zelf regelden, deed de BVC dat vooral indirect. Openlijke propaganda van overheidswege zou contraproductief kunnen zijn. De BVC onderhield derhalve goede contacten met de

6 NA, 2.13.151, inv.nr. 6284
7 NA, 2.12.152 Legervoorlichtingsdienst 1945-1951, inv.nr. 1, uittreksel uit vergadering Legerraad, 9 september 1950. Het citaat is van toenmalig minister van Oorlog Wim Schokking.
8 Weliswaar wist de landmacht beter, getuige de analyse in de zogeheten *Groene Serie*, maar alle daar genoemde factoren (tekortschietende bewapening en munitietekort, gebrekkige geoefendheid, gebrekkig leiderschap, ontoereikend moreel) lieten zich vrij gemakkelijk terugvoeren op niet-militaire oorzaken: gebrek aan nationaal gevoel, vatbaarheid voor socialisme en pacifisme, en gebrek aan ruggengraat. De krijgsmacht maakte dankbaar gebruik van die mogelijkheid. Zie voor een analyse van de discussie over de nederlaag: Zie: Baudet, *Het vierde wapen*, 29-57.
9 Baudet, *Het vierde wapen*, 29, 47, 85-90, 108.

Bij het bureau van de Nationale Reserve in de Sarphatistraat in Amsterdam, 1956: na het bloedig neerslaan van de Hongaarse Opstand dat jaar door de Sovjet-Unie steeg het aantal aanmeldingen met 150 procent

hoofdredacteuren van de belangrijkste kranten en radiozenders, met kerken en met vakbonden en voedde hen met informatie die zo een weg vond naar de samenleving.[10]

De effectiviteit van deze activiteiten is lastig vast te stellen. Nederland was namelijk al sterk anticommunistisch en dat sentiment domineerde tot het eind van de Koude Oorlog. Na een piek in 1946, toen 10 procent van de kiezers communistisch stemde, daalde hun aanhang snel. De vrees was echter dat de resterende communisten ondergronds zouden gaan en bij een Sovjet-aanval als vijfde colonne zouden optreden. Het was dus zaak alert te blijven. In de voorlichting werd bewust gekozen voor een strategie waarbij de bevolking niet bang werd gemaakt, maar vooral werd gewezen op de waarden die op het spel stonden. De NAVO, en in het verlengde de Nederlandse krijgsmacht, stond 'op de bres voor de rechten van de mens en de vrijheid van de geest'.[11] Deze boodschap stond centraal in de lessen fundamentele vorming voor dienstplichtige militairen, in de werving voor de in 1948 opgerichte Nationale Reserve, en in de cursussen van het Defensie Studiecentrum, een van de voorlopers van Instituut Clingendael. Ze vormde

10 Idem. Een deel van deze activiteit werd bekostigd door de U.S. Information Agency, die echter ook zelf initiatieven ontplooide in Nederland. Zie: D.J. Snyder, 'Domesticity, Rearmament, and the Limits of U.S. Public Diplomacy in the Netherlands during the Early Cold War', *Journal of Cold War Studies* Vol. 15, No. 3 (2013) 47-75, aldaar 60 en 63.

11 Zie bijvoorbeeld NA 2.13.152, inv.nr. 4, Centraal Bureau voor Courantenpubliciteit, 'Propagandaplan NATRES' ongedateerd (voorjaar of vroege zomer 1949); idem, nota over 'de voorlichting en propaganda voor de nat. Res', 25 augustus 1949. Een weerslag daarvan is te vinden in diverse nummers van *de Militaire Spectator* uit de periode 1950-1953.

FOTO NATIONAAL ARCHIEF/ANEFO, JOOP VAN BILSEN

Oefening van de Bescherming Bevolking met diverse partners in een bunker in Berg en Dal, 1960

echter ook een direct appel aan het adres van de samenleving: die zou daar ook pal voor moeten staan. Dat zou een signaal zijn aan de totalitaire staten in Europa, zoals een Kamerlid tijdens de behandeling van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens betoogde.[12]

Het is goed mogelijk dat dit heeft bijdragen aan de popularisering van het concept mensenrechten vanaf de jaren vijftig. Waar diversiteit in opvattingen en levensbeschouwing aanvankelijk een bron van zorg vormden, ging de krijgsmacht ze gaandeweg zien als bron van kracht.[13] Maar mettertijd werd de burger mondiger en individualistischer en groeide de kritiek op het instituut krijgsmacht en op het dreigingsbeeld dat dat uitdroeg.[14] Dat gold eens te meer toen de NAVO in de tweede helft van de jaren 70 besloot tot de modernisering van het kernwapenarsenaal. In veel westerse landen, waaronder ook Nederland, leidde dat tot grote maatschappelijke onrust. Moskou maakte daar uiteraard dankbaar gebruik van en stookte met gebruikmaking van lokale communisten, maar ook sommige vredesactivisten, het vuurtje flink op.[15] Toch is het belangrijk te onderstrepen dat,

12 F.H. Baudet, 'A statement against the totalitarian countries of Europe', *Cold War History* Vol. 16, No. 2 (2016) 125-140.

13 W. Couwenberg, 'Antwoord op Meningen van anderen: communistische dreiging dwingt tot hernieuwde bezinning op Westerse waarden', *De Militaire Spectator* (1962) 549. Vergelijk de autobiografie van toonaangevend generaal Mike Calmeyer: Jan Hoffenaar (red.), *M.R.H. Calmeyer, Herinneringen. Memoires van een christen, militair en politicus* (Den Haag, SDU, 1997) 488.

14 Zie onder meer C.Y.E. Boot, *Het leger onder vuur. De Koninklijke Landmacht en haar critici 1945-1989* (Amsterdam, Boom, 2015).

15 Zie onder meer: B. de Graaf, *Over de Muur. De DDR, de Nederlandse kerken en de vredesbeweging* (Amsterdam, Boom, 2005).

los van de specifieke controverse over kernwapenbeleid, een ruime meerderheid van de Nederlanders gedurende de hele Koude Oorlog het NAVO-lidmaatschap en het defensiebeleid in brede zin steunde.

Vond de immunisering tegen het communisme grotendeels in het verborgene plaats, voor praktische wenken over zelfbescherming bij rampen of een mogelijke aanval zag de regering zich genoodzaakt de openbaarheid te zoeken. Ze moest laten zien dat ze de situatie meester was. Heimelijkheid zou juist tot paniek leiden. Van meet af aan kampte *deze* voorlichting met grote problemen. Wat konden mensen immers nog uitrichten bij een aanval met waterstofbommen? Onder de trap schuilen? Dit probleem speelde met name de Bescherming Bevolking parten. Opgericht in 1952 moest deze vrijwilligersorganisatie het gat vullen tussen brandweer en politie enerzijds en krijgsmacht anderzijds. Ze bood de civiele autoriteiten dus de mogelijkheden tot opschaling terwijl de krijgsmacht zich op haar primaire taak kon blijven richten. De BB werd na een kortstondige hausse in de aanmeldingen echter al gauw het mikpunt van spot, iets wat ze nooit meer te boven kwam.[16]

Fysieke burgerlijke verdediging

Met alleen geestelijke weerbaarheid was men er niet. Met de Nederlandse en Britse ervaringen van de recentste oorlog in het achterhoofd, liet de regering vanaf 1946-1947 gedetailleerde plannen opstellen voor de fysieke bescherming van de Nederlandse burgers. De krijgsmacht had een ambivalente houding tegenover civiele verdediging. Zij was doordrongen van de noodzaak om burgers te beschermen, al was het maar om de afschrikking geloofwaardig te houden; een verdediging voeren terwijl in de rug de bevolking vernietigd wordt of in paniek de handdoek in de ring werpt, had weinig zin. Maar Defensie was huiverig dat civiele verdediging ten koste zou gaan van het eigen budget. Militairen wilden wel helpen, maar andere betrokken ministeries en de samenleving moesten meebetalen.[17] In volgorde van planning worden de genomen maatregelen hierna uiteengezet. Die volgorde is grofweg: alarmeren; evacueren; schuilen; en rampenbestrijding en ziekenzorg.

Alarmmaatregelen

Om de ingewikkelde militaire en civiele noodmaatregelen op elkaar te doen aansluiten besloot de NAVO de alarmfases te standaardiseren en nationale plannen daarop te laten afstemmen. De belangrijkste fases, uit te roepen door de Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) in samenspraak met regeringen, waren Military Vigilance, een staat van verhoogde paraatheid en beperkte voorbereidingen; Simple Alert en Reinforced Alert, waarin gemobiliseerd werd, eenheden onder NAVO-commando kwamen en zich naar oorlogsopstellingen begaven; en General Alert, de officiële grootschalige oorlog met het Warschaupact. Aan deze fases waren door de regering af te kondigen civiele verdedigingsmaatregelen gekoppeld. Daarvoor waren draaiboeken voorbereid, waarin de te nemen stappen stonden, inclusief juridische onderbouwing en de verantwoordelijke instanties, evenals de communicatiestrategie.

Evacuatie

Al vanaf 1946 liet de regering evacuatieplannen ontwikkelen die voorzagen in de evacuatie van Koninklijk Huis, regering, politiek- en geestelijk leiders, industriëlen en vooraanstaande intellectuelen, aanvankelijk naar Groot-Brittannië, al snel ook naar Noord-Amerika en Nederlandse overzeese gebieden.[18] Enkele jaren later volgden plannen voor de evacuatie van gewone burgers uit gebieden waar een aanval werd verwacht. Daarbij waren behalve Defensie ook de BB,

16 Van der Boom, *Atoomgevaar?* B. van der Boom, '"Een atoomexplosie kunt u herkennen aan een zeer felle lichtflits." De Wenken voor de bescherming van uw gezin en uzelf', in B. Schoenmaker en J.A.M.M. Janssen (red.) *In de schaduw van de muur. Maatschappij en krijgsmacht rond 1960* (Den Haag, SDU, 1997) 134-51.

17 Boom, *Atoomgevaar?* 183 en passim; ook: Jan Hoffenaar en Ben Schoenmaker, *Met de blik naar het Oosten. De Koninklijke Landmacht, 1945-1990* (Den Haag, SDU, 1994) 126-27.

18 G. Teitler, 'Evacuatie, vlucht en opvang. Voorbereiding op een Sovjetaanval', in: J. Hoffenaar en G. Teitler (red.), *De Koude Oorlog. Maatschappij en Krijgsmacht in de jaren '50* (Den Haag, SDU, 1992), 102-17.; M.P. Traa, *De Russen komen! Nederland in de Koude Oorlog* (Amsterdam:,Athenaeum-Polak & Van Gennep, 2009) 153-173; J. Hoffenaar, '"Hannibal ante portas." De Russische militaire dreiging en de opbouw van de Nederlandse krijgsmacht', in: J. Hoffenaar en G. Teitler (red.), *De Koude Oorlog. Maatschappij en Krijgsmacht in de jaren '50* (Den Haag, SDU, 1992) 61.

Om de bevolking te kunnen ondersteunen in oorlogstijd oefenden tienduizenden vrijwilligers en dienstplichtigen periodiek op een scenario waarin atoomwapens waren ingezet

lokale autoriteiten en organisaties als het Rode Kruis betrokken. De bouw van de IJssellinie, waar het Rode Leger met gebruikmaking van voorbereide inundaties gestopt moest worden, ging gepaard met de ontwikkeling van plannen die voorzagen in de evacuatie van honderdduizenden mensen, waaronder de bevolking van steden als Zutphen en Deventer.[19] Hoewel de NAVO zich vanaf eind jaren 50 geleidelijk op de *forward defence* in West-Duitsland ging voorbereiden, bleef evacuatie in Nederland hoog op de agenda staan. Als gevolg van de toenemende Sovjetdreiging vanuit de lucht vormde evacuatie van gebieden rond *prime targets* als vliegvelden en havens een aandachtspunt. Dit bleek al snel een onbegonnen zaak. Nederland was te dichtbevolkt: er waren te weinig 'veilige gebieden', te veel mensen in gevarenzones en te veel doelwitten dicht bij elkaar. Zeker toen het raket- en atoomwapenarsenaal van de Sovjet-Unie zodanig was uitgebreid dat atoomaanvallen tegen Nederlandse militaire doelen en steden binnen enkele uren na waarschuwing een reëel scenario werden, kon geen evacuatieplan burgers nog bescherming bieden. Vanaf de jaren 60 kwamen grootschalige evacuatieplannen daarom op een laag pitje te staan.[20] Details over evacuatieplannen voor de regering, Oranjes en ambtenarentop zijn schaarser voor de latere Koude Oorlog, maar de essentie bleef dat, in afgeslankte vorm, gedetailleerde plannen bestonden om een gedesigneerd deel per vliegtuig of eventueel per schip te evacueren, terwijl de rest van de regering en krijgsmachttop in Nederland in bunkercomplexen zou achterblijven om leiding te geven aan de oorlogsinspanning.[21]

Schuilplaatsen

Met het oog op de verwachte inzet van atoomwapens verrezen in heel Nederland NBC (CBRN)-*proof* bunkers. Dat betrof regeringsnoodzetels in Den Haag, maar ook de bunkers voor militaire commandocentra en voor de BB-top, cruciale rijksorganisaties en provinciebesturen.[22] De meeste zijn tot het einde van de Koude Oorlog aangehouden en daarna in verval geraakt of verkocht. Grootschalige schuilgelegenheid voor burgers, in bunkers, tunnels, metrostations en dergelijke, is serieus onderzocht en ook op sommige plekken voorbereid. Maar de regering stelde vast dat het onmogelijk en onbetaalbaar was om iedereen een plek te garanderen. Net als in omliggende landen overigens. Om dezelfde reden is nooit serieus werk gemaakt van het invoeren van bouwvoorschriften om nieuwe gebouwen te versterken zodat zij verhoogde weerstand boden tegen explosies en voorzien waren van schuilplaatsen.[23]

Rampenbestrijding en ziekenzorg

Waar de al kort aangestipte vrijwillige aanmelding voor de BB al snel te wensen over liet, werd ze eind jaren 50, begin jaren 60 aangevuld met het nauwelijks bewapende maar wel militaire Korps Mobiele Kolonnes, dat onder de landmacht ressorteerde. Hierin dienden dienstplichtigen, onder wie velen die geen wapen wilden dragen. Om de bevolking te kunnen ondersteunen in oorlogstijd oefenden tienduizenden vrijwilligers, dienstplichtigen en beroepskaderleden op de taken brandbestrijding, afbakenen van radioactieve gebieden, ruimen van obstakels en leveren van noodgoederen. Grote depots met allerhande middelen werden ingericht door Nederland.[24] Maar de BB en

19 Hoffenaar en Schoenmaker, *Met de blik naar het Oosten*, 113-117; Teitler, 'Evacuatie, vlucht en opvang. Voorbereiding op een Sovjetaanval'.
20 Boom, *Atoomgevaar?*, 157-67.
21 Traa, *De Russen komen!*, 170-73. Zie voor recentere plannen onder andere: NA 2.03.01 invnr.10582.
22 Traa, 173-89 en passim. Voor archiefmateriaal zie bijvoorbeeld NA 2.13.151 invnr.6297.
23 Boom, *Atoomgevaar?* passim en Traa passim. Zie voor buitenlandse analyses bijvoorbeeld M. Grant, *After the bomb. Civil defence and nuclear war in Britain 1945-1968* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010).
24 Hoffenaar en Schoenmaker, *Met de blik naar het Oosten*, 128, 177-178.

FOTO NATIONAAL ARCHIEF/JOOP VAN BILSEN, ANEFO

De ABC-dienst van de BB plaatst meetapparatuur voor het waarnemen van atoombomexplosies op het dak van het stadhuis van Aalsmeer, 1962: in de decennia daarop nam de twijfel over de mogelijkheid de gevolgen van een atoomoorlog effectief te bestrijden toe

aanverwante organisaties werden gedurende de jaren 70 en 80 steeds kleiner: niet alleen de bevolking, ook de autoriteiten twijfelden aan de mogelijkheid de gevolgen van een atoomoorlog effectief te bestrijden. Deze ambitie werd uiteindelijk ook officieel opgegeven.[25] De BB bestond daarna vooral nog om symbolische redenen. Midden jaren 80 werd ze bij een bezuinigingsronde opgeheven. Het takenpakket, met name rampenbestrijding op beperkte schaal, werd naar bestaande instanties als de brandweer overgeheveld.[26]

De geschiedenis van medische noodvoorzieningen kent een vergelijkbaar traject. In de vroege Koude Oorlog maakten de autoriteiten met ziekenhuizen, allerhande klinieken en artsenorganisaties plannen voor een massale opschaling. Dat leidde op basis van gedetailleerde berekeningen tot de aanschaf van extra bedden, medicijnen en apparatuur. Daarnaast moesten de civiele medische diensten in Nederland een rol spelen in de opvang van vermoedelijk grote aantallen militaire gewonden.[27] Maar ook hier sloeg de twijfel en kritiek toe. Toen het ministerie van Volksgezondheid in een nieuwe Noodwet-Geneeskundigen (1981) artsen opriep zich te registeren voor noodscenario's, volgden heftige reacties. Zou medewerking van medici niet de illusie wekken dat er nog iets voor miljoenen radioactieve slachtoffers kon worden gedaan – en daarmee de wapenwedloop legitimeren? Of hielp het de afschrikking en dus de vrede bewaren?[28] Deze controverse stierf, net als de gehele kernwapendiscussie, een stille dood, maar de twijfel bleef tot het eind van de Koude Oorlog.

Inwendige veiligheid en oorlogslogistiek

In de ogen van de krijgsmacht diende het aangaan van samenwerkingsverbanden met civiele instanties vooral gericht te zijn op het zo efficiënt mogelijk uitvoeren van de mobilisatie en oorlogsplannen. Voor het opschalen van de militaire logistiek waren civiele partijen essentieel, daarbuiten was het voor militairen zaak tijdens het uitvoeren van de oorlogsplannen zo min mogelijk last te hebben van burgers. Hierna worden enkele cruciale aspecten van de civiel-militaire interactie nader belicht.

Objectbewaking

Militair viel het Nederlands grondgebied onder het – enkele malen geherstructureerde – Nationale Territoriaal Commando (landmacht). In de nationale sector richtte de krijgsmacht zich samen met civiele partners op de bescherming van cruciale punten tegen saboteurs en luchtlandingstroepen, het faciliteren van militaire logistiek zoals de doorvoer van versterkingen en het ondersteunen van civiele verdediging. De militairen die zouden optreden in het Nederlands territorium voor dergelijke taken bestonden grotendeels uit vrijwilligers van de Nationale Reserve en mobiliseerbare dienstplichtigen van de bataljons infanterie bewakingseenheden.[29] De krijgsmacht stelde vanaf de late jaren veertig 'nationale sleutelpuntlijsten' op, die de objecten bevatten die in geval van oorlog of oorlogsdreiging door nationale sectoreenheden beveiligd moesten worden ten behoeve van oorlogsplannen en bevolking. Het ging om militaire objecten als vliegvelden, radarstations en commandocentra, maar ook havens, telefooncentrales, waterbouwkundige objecten, elektriciteitscentrales, bruggen en spoorwegemplacementen.[30] In overleg met ministeries en andere partners actualiseerde de krijgsmacht deze lijsten periodiek. Maar ook hier was constant discussie over nut, noodzaak en de verdeling van schaarse militaire capaciteiten. Had het bijvoorbeeld zin om civiele objecten als munitiefabrieken en vliegtuigbouwplaatsen met schaarse soldaten te beschermen als de oorlog vermoedelijk kort en hevig zou zijn? Hoewel details over de latere periode

25 Zie bijvoorbeeld: NA 2.13.114 Ministerie van Defensie: Marinestaf 1948-1984, invnr.693, Nota Civiele Verdediging 1984.

26 Boom, *Atoomgevaar?*

27 T.D. Duurland, *Asklepios en het zwaard. De Nederlandse militaire geneeskunde in de schaduw van de bom, 1949-1989* (dissertatie Universiteit Leiden, 2024); Zie ook: Boom, *Atoomgevaar?*; en Traa, *De Russen komen!*

28 Tom Duurland, '"De overlevenden zullen de doden benijden" 1: Medische verantwoordelijkheid ten aanzien van een nucleaire apocalyps, 1960-1989', *Algemeen Nederlands Tijdschrift voor Wijsbegeerte* Vol. 111, No. 4 (2019) 567-83.

29 Hoffenaar en Schoenmaker, *Met de blik naar het Oosten*, 130, 174-180,2 98-300, 324-327.

30 Zie onder andere NA 2.03.01 invnr.6871.

De binnenvaart als civiele partner in de logistiek: aan de eventuele vordering en militarisering van schepen kleefden veel onzekerheden

schaarser zijn, lijkt het dat dergelijke vragen steeds vaker met 'nee' beantwoord werden.

Militaire mobiliteit: weg, spoor, water en lucht

Civiele partners en middelen waren cruciaal voor de krijgsmacht tijdens mobilisatie en verplaatsing naar oorlogsopstellingen – en daarna voor herbevoorrading, aanvoer van versterkingen en afvoer van gewonden en doden. Al vroeg maakten de Koninklijke Luchtmacht, KLM, Schiphol en later ook NAVO-partners afspraken over de militarisering van de civiele luchtvloot en luchthaven in oorlogstijd ten behoeve van evacuaties en logistieke aanvoer.[31] Net als auto's en vrachtwagens konden in geval van oorlog ook civiele schepen in de zeehavens en op de Rijn worden gevorderd en gemilitariseerd. De meeste voor logistiek gebruik, maar

sommige zouden worden afgezonken om zo cruciale punten af te sluiten.[32] Maar er bleven discussies: konden die schepen tijdig worden gemobiliseerd en naar Rotterdam worden gedirigeerd? Zouden de bondgenoten niet ook aanspraak willen maken op deze transportcapaciteit? Hoe konden opstoppingen worden voorkomen? Wat als de havens na bombardementen onbruikbaar waren geworden?

Ook het wegen- en spoorwegnet werd onder de loep genomen. Vanaf eind jaren 50 stelde het 1e Legerkorps – de overkoepelende Nederlandse landmachteenheid die het gevecht tegen Warschaupacteenheden moest uitvoeren – minutieuze plannen op om zo snel mogelijk de oorlogslocaties in West-Duitsland te kunnen bereiken. In dikke mappen waren opmarsroutes vastgelegd, inclusief versterkte bruggen en alternatieve wegen. Marechaussee-eenheden in de nationale sector en organiek ingedeeld bij de eenheden zouden de veiligheid en doorloop faciliteren. De genie was voorbereid op het leggen van noodbruggen en het vrijmaken van wegen.[33]
Verplaatsingen per spoor vergden nauwe afstemming tussen de ministeries van Defensie en van Verkeer en Waterstaat, die samen met een geheime groep NS-medewerkers gedetailleerde plannen ontwikkelden. Ook vond geregeld overleg plaats met collega's op NAVO-niveau. Het spoor in Nederland en West-Duitsland werd essentieel vanaf eind jaren 50, toen grote aantallen gemobiliseerde eenheden grotere afstanden – naar West-Duitsland – moesten gaan afleggen. Hiertoe werden oorlogsdienstregelingen opgesteld. Vanaf de tweede helft van de jaren 60 had ook de NS een bunker van waaruit de oorlogsplannen gecoördineerd konden worden. Geleidelijk kwam er geld voor reparatiematerialen en diepladers voor de zwaarste voertuigen, terwijl essentiële spoormedewerkers werden vrijgesteld van de dienstplicht. Zij konden onder de tegenwoordig vervallen 'bijzondere omstandigheden'-bepaling in de Spoorwegwet in crisis- en oorlogstijd wel worden verplicht tot het uitvoeren van de oorlogsdienstregeling.[34]

Burgers op drift: een hoofdpijndossier

Van meet af aan vormden burgers een politiek en militair hoofdpijndossier. Het probleem was nog groter dan alleen onmogelijke evacuatie- en schuilplannen: er werd ook gerekend op vluchtelingenstromen. Dat was zowel een militair-operationele als een humanitaire nachtmerrie, want wat zou er van de verdedigingsplannen terecht komen als miljoenen Nederlanders en West-Duitsers op de vlucht zouden slaan voor 'de Rus en de bom' en de Nederlandse en geallieerde oorlogslogistiek en ontplooiing zouden verstoren? En opeengepakte burgers in open terrein zijn kwetsbaar voor oorlogsgeweld, zeker in een atoomoorlog. Terwijl Nederlandse autoriteiten concludeerden dat zij de middelen niet hadden om eigen burgers volgens plan in veiligheid te brengen, was het nog evidenter dat er weinig met ongecontroleerde vluchtelingenstromen te beginnen was. De NAVO stelde de *stay put policy* in, die inhield dat burgers in principe moesten blijven waar ze waren om militaire mobiliteit niet te hinderen, behoudens beperkte evacuatiezones. Burgers moesten ook binnen de eigen landsgrenzen blijven. De nationale autoriteiten – in Nederland met name de marechaussee en politie – waren verantwoordelijk voor de handhaving. Ingewijden twijfelden echter gedurende de hele Koude Oorlog aan het realiteitsgehalte van deze regelingen en plannen. Konden voorlichting en symbolische maatregelen burgers weerhouden in paniek te vluchten? Zo niet, dan zouden burgers waarschijnlijk met grof geweld door de onderbemande nationale militaire autoriteiten in bedwang moeten worden gehouden. Nederlandse militairen pleitten voortdurend voor meer invloed en geweldsmandaat voor eventuele uit de hand lopende vluchtelingenstromen aan

31 Zie onder meer: Quirijn van der Vegt, *Take-Off. De opbouw van de Nederlandse luchtstrijdkrachten 1945-1973* (Amsterdam, Boom, 2013) 135, 353; Traa, *De Russen komen!*, 36-38.

32 Traa, *De Russen komen!*, 38-43.

33 Hoffenaar en Schoenmaker, *Met de blik naar het Oosten*, passim; voor operatieplannen 1(NL)LK zie stukken in NA 2.13.148, Staf 1e Legerkorps en de daaronder ressorterende Divisies 1-6 1949-1994, invnrs.187-189 en 572-573 voor operatieplannen midden jaren zestig; NA 2.13.148 invnr.193-199 voor operatieplan 1LK 1979 en wijzingen; invnrs.200-205 voor operatieplan 1985 met wijzigingen.

34 Een goede introductie op dit gebied is te vinden in: M. van Ballegoijen de Jong, 'NS en de Koude Oorlog', *Op de rails* Vol. 78, No. 10 (2010) 491-97.

de grens en in hun operatiegebieden in West-Duitsland. Dit bleef een gevoelig en nooit goed opgelost probleem.[35]

Sociaaleconomische weerbaarheid en verdediging

De hoofdpijndossiers hadden niet alleen betrekking op de crisislogistiek ten dienste van krijgsmacht en kwetsbare burgers. De economische en logistieke instandhouding van de ingezette krijgsmacht en bevoorrading van de burgerbevolking *na* de crisisfase was er ook een. In de Tweede Wereldoorlog waren de koopvaardijvloot genationaliseerd en de ruim 18.000 opvarenden gemilitariseerd, wat de belangrijkste Nederlandse bijdrage vormde aan de geallieerde oorlogsinspanning.[36] Die mogelijkheid bestond na 1945 nog steeds. De planning voor vervoer op land veranderde met de stapsgewijze verplaatsing van de verdedigingslinie naar het oosten. Daarmee nam de verwachte druk op de Nederlandse spoor- en wegennetten na de eerste crisisfase wat af. Maar daar stond tegenover dat een groot deel van de instandhoudingslogistiek van de centraal-noordelijke NAVO-sector via Nederlandse lucht- en zeehavens, met name Rotterdam, zou verlopen. Dat zou Nederland niet alleen nog meer tot doelwit maken, maar ook de civiele bevoorrading onder druk zetten. Het aanleggen van voorraden bracht maar beperkt soelaas; omdat *stockpiling* een dankbaar doelwit van bezuinigingen bleek, haalde Nederland de eigen behoeftestellingen en NAVO-normen voor voorraden munitie, brandstof en allerhande andere middelen in feite nooit.[37]

Steun aan de eigen defensie-industrie

Vanaf de late jaren 40 trachtte de regering ook de levering van munitie en wapens te garanderen door de eigen defensie-industrie te stimuleren. Dit kwam ten dele voort uit de ervaring van 1940, toen bestellingen op de wereldmarkt niet werden geleverd, maar paste ook in haar industriebeleid. Zelf produceren en zo mogelijk exporteren zou Nederland toekomstbestendig maken. De resultaten bleven echter achter bij de verwachting. De vliegtuigen die

Vanaf de late jaren 40 trachtte de regering ook de levering van munitie en wapens te garanderen door de eigen defensie-industrie te stimuleren

Fokker in licentie bouwde, waren duurder dan de Amerikaanse originelen en bekwaam onderhoudspersoneel bleek schaars.[38] Datzelfde gold voor munitie.
Een vergelijkbaar macro-economisch probleem speelde bij de scheepsbouw: elders kon vaak goedkoper worden geproduceerd. De Nederlandse scheepsbouwsector kwam vanaf de late jaren 60 in zwaar weer, tal van werven (denk aan Rijn-Schelde-Verolme) gingen op den duur over de kop en schaarse kennis verdween. Het resultaat was een grotere afhankelijkheid van buitenlandse bedrijven. De militaire samenwerking met grotere bedrijven als DAF en Philips verliep voorspoediger, terwijl er, doorgaans via TNO, ook werd samengewerkt met universi-

35 Voor meer details over de plannen zie: Traa, *De Russen komen!*, 141-46 en passim; over vluchtelingen en burgers in relatie tot atoomoorlog(plannen): D.T. Sanders, 'Tactische kernwapens in de Nederlandse landmacht (1953-1968). Vuursteun of afschrikking?', *Militaire Spectator* 187 (2020) (7-8), 358; D.T. Sanders, 'Pogingen flexibel te reageren? Tactische kernwapens in de Koninklijke Landmacht 1969-1989', *Militaire Spectator* 191 (2022) (5), 260; voor een politieke taxatie van het vluchtelingenprobleem en de uitvoering van de plannen, zie de opmerkingen van oud-minister van Defensie Pieter de Geus in: P.B.R. de Geus, *Staatsbelang en krijgsmacht. De Nederlandse defensie tijdens de Koude Oorlog* (Den Haag, SDU Uitgevers, 1998) 93.

36 A.M.C. van Dissel e.a., *De Nederlandse koopvaardij in oorlogstijd* (Amsterdam, Boom, 2014) 12. Zie voor de strijd op de Atlantische Oceaan onder meer J. Holland, *The Battle of the Atlantic* (Londen, Penguin, 2018) en J. Dimbleby, *The Battle of the Atlantic. How the Allies Won the War* (Londen, Penguin, 2015).

37 Voor met name het militaire perspectief, zie: Herman Roozenbeek, 'Waste and Confusion? NATO Logistics from the Dutch Perspective', in Jan Hoffenaar en Dieter Krüger *Blueprints for Battle. Planning for War in Central Europe, 1948-1968*, onder redactie van, vertaald door David T. Zabecki (University Press Of Kentucky, 2012), 93-108; Hoffenaar en Schoenmaker, *Met de blik*, 184-190, 408-412; voor meer details over de voorraadvorming van de civiele verdediging zie: Boom, *Atoomgevaar?*, met name 190.

38 D. Starink, De geschiedenis van de Nederlandse vliegtuigindustrie 1914-2014 (Breda, 2014) 14-17.

teiten. Het was echter te weinig voor een brede defensie-industrie die op de wereldmarkt kon concurreren. Wel ontwikkelden zich enkele hoogwaardige niche-sectoren en wisten bedrijven als Damen en Thales zich staande te houden.[39] Initiatieven voor Europese defensiesamenwerking, ten slotte, kwamen in de meeste sectoren niet echt van de grond omdat nationale belangen prevaleerden.

Geheime wapens: de verzorgingsstaat en de zuilen

Civiele verdediging was in bredere zin ook gebaat bij maatregelen en maatschappijstructuren die vaak niet met dat onderwerp geassocieerd worden. Toch is het de moeite waard hier kort naar te kijken. Een belangrijke les die westerse beleidsmakers na 1945 hadden getrokken uit de voorgaande 15 jaar was dat niet alleen verdedigingsmaatregelen nodig waren om een nieuwe oorlog te voorkomen, maar dat de economische crisis van de jaren 30 had geleid tot politieke radicalisering. Wilde men totalitaire ideologieën, na 1945 primair het communisme, buiten de deur houden, dan was het garanderen van de bestaanszekerheid van de eigen bevolking een dwingende eis.[40] De naoorlogse regeringen waren mede hierom bereid tot de opbouw van de verzorgingsstaat, soms tot wanhoop van de militaire autoriteiten, die het daarmee gemoeide geld liever in de slagkracht van de krijgsmacht hadden gestoken.[41]

FOTO BEELDBANK NIMH

Niet alleen de verzorgingsstaat vormde een verdedigingslinie, dat gold ook voor de verzuiling. Deze structuren van protestantse, katholieke, sociaaldemocratische, liberale en andere maatschappelijke organisaties en verbanden bleken een troef in het vergroten van de weerbaarheid van de samenleving. Ze droegen bij aan psychologische weerbaarheid, maar boden ook een sociaal vangnet. De rijksoverheid werkte structureel met verzuilde maatschappelijke organisaties samen, ook op het terrein van crisisondersteuning. Verzuilde beroeps- en

39 C. Staf, 'Defensie over TNO', in: Th. J. van Kasteel e.a., *Een kwart eeuw TNO. Gedenkboek bij de voltooiing van de eerste 25 jaar werkzaamheid van de organisatie TNO op 1 mei 1957* (Den Haag, 1957) 73-75. Zie voorts H. Lintsen e.a., *Tachtig jaar TNO* (Den Haag, 2012) 173; H. Roozenbeek en J. van Woensel, *De geest in de fles. De omgang van de Nederlandse defensieorganisatie met chemische strijdmiddelen 1915-1997* (Amsterdam, Boom, 2010); F. Hoeneveld, *Een vinger in de Amerikaanse pap. Fundamenteel fysisch en defensieonderzoek in Nederland tijdens de vroege Koude Oorlog* (dissertatie Universiteit Utrecht, 2018) 429-430.

40 T. Judt, *Postwar. A History of Europe since 1945* (Londen, Penguin books, 2006); M. Gilbert, *Cold War Europe. The politics of a contested continent* (Lanham, Rowman & Littlefield, 2015); J. Black, *Military Strategy. A Global History* (New Haven, Yale University Press, 2020) 220-21. President Roosevelt zei het zo tijdens zijn State of the Union Address van 11 januari 1944: 'People who are hungry and out of a job are the stuff of which dictatorships are made'. In Nederland zien we deze overtuiging onder meer terug bij Willem Drees. Zie: W. Drees, *Op de kentering. Een sociaal-democratische visie op Nederland en de wereld na de bevrijding,* H. Daalder en J. H. Gaemers (red.) (Amsterdam, Bert Bakker, 1996) 82, 97; P. Giesen, *Land van lafaards? Een geschiedenis van angst in Nederland* (Utrecht, Inmerc, 2007) 215. Vergelijk J.W. Brouwer en P. van der Heiden, *Drees. Minister-president 1948-1958* (Den Haag, SDU, 2005) 85.

41 Ook 's rijks propagandisten stonden daar negatief tegenover, getuige de verzuchting 'de burger verslapt door sociale wetgeving', in NA, 2.03.01 inv.nr 11749, interne notitie BVC van 22 mei 1951.

Een korporaal-1 chauffeur van de Motortransportdienst Soesterberg stuurt zijn DAF B 1300 C533 3-tons 4x2-autobus over een spoorwegovergang: de samenwerking met DAF leverde Defensie een diversiteit aan voertuigen op, maar de defensie-industrie in Nederland bleef relatief klein

vrijwilligersorganisaties waren belangrijke partners voor partijen als Defensie, BB en de Dienst Sociale Verzorging – ontworpen om sociale, materiële en geestelijke crisisbijstand te organiseren.[42]

Mettertijd groeide echter de kritiek op de uitdijende kosten van de verzorgingsstaat en de beperkende effecten van de verzuiling. Vanaf de jaren 60 brokkelde de verzuiling geleidelijk af en kregen individualisering en liberalisering de overhand. Waar de staat en de maatschappelijke verbanden zich terugtrokken, voerden zelfredzaamheid en vrije ontplooiingsmogelijkheden voortaan de boventoon. Dat schiep ongekende welvaart en bewegingsruimte, met name voor hen die goed gedijden in een dergelijk systeem. Maar het had ook een grote groep materieel en sociaal kwetsbaren – en dus ontevredenen – tot gevolg. Daarmee is de Nederlandse maatschappij van vandaag op verschillende manieren niet meer die uit de periode van de Koude Oorlog. Als men de redenering van de toenmalige politieke leiders volgt, namelijk dat de maatschappijstructuur invloed heeft op de weerbaarheid, dan lijkt reflectie geboden.

42 Zie onder meer: Traa, *De Russen komen!*, 80-81.

Conclusie

De schaal en het detailniveau van de voorbereiding voor de bescherming van de Nederlandse bevolking en de samenwerking tussen militairen en civiele partners tijdens de Koude Oorlog is indrukwekkend. Het complexe bouwwerk aan fysieke maatregelen, maatschappelijke en organisatorische verbanden, juridische kaders en voorlichting dat na 1945 werd opgetuigd moest zorgen dat de afschrikking geloofwaardig bleef, de bevolking het in geval van oorlog zou redden en de krijgsmacht haar taak kon uitvoeren. Het is niet enkel voor historici zinvol dit bouwwerk te bestuderen. Tegelijkertijd is het belangrijk het bouwwerk niet te idealiseren. Zijn geloofwaardigheid kwam al gauw onder druk te staan en de budgetten waren chronisch te laag om de ambitieuze beleidsdoelen te kunnen bereiken, zo ze überhaupt al te bereiken waren. Plannen waren niet zelden vooral een papieren werkelijkheid of zo gedetailleerd dat ze het eerste contact met de vijand (de daadwerkelijke, of de figuurlijke vijand van de realiteit) niet zouden overleven. Ze stoelden weliswaar op een aanvankelijk vrij breed gedragen gevoel van urgentie, maar met een veranderend dreigingsbeeld verloren ze aan relevantie. Veel van deze regelingen zijn dan ook in de vergetelheid geraakt, contacten tussen betrokken partijen zijn verwaterd en de juridische grondslagen verdwenen. Was de civiele verdediging en de civiel-militaire voorbereiding echte oorlogsvoorbereiding, of toch vooral een psychologisch toneelstuk? Het bleek immers in feite niet mogelijk de bevolking en het territorium van Nederland fysiek te beschermen tegen een totale oorlog waarin massavernietigingswapens (vooral kernwapens) zouden worden gebruikt. En de Nederlandse burger was zich daar zeer wel van bewust. Anno 2025 zal dat niet anders zijn. In dat licht is het vermoedelijk zinvoller in te zetten op voorbereiding op niet-totale oorlog. Het psychologisch en fysiek weerbaar maken van de huidige Nederlandse maatschappij voor de ontregeling van het normale leven, het incasseren van conventionele bombardementen met burgerdoden en serieuze verliezen op het slagveld zal al een stevige uitdaging zijn.

Duidelijk is dat in de Koude Oorlog vanaf het begin bleek dat samenwerking tussen rijksoverheidspartijen als Defensie en de BB met civiele partijen essentieel was om de complexe en nauw verweven Nederlandse infrastructuur, economie en fysieke ruimte te verdedigen en in te zetten voor oorlogstaken. Ook nu zijn wegen, spoorlijnen, ziekenhuizen en dergelijke van cruciaal belang en moeten noodplannen worden opgesteld. Dat was destijds al niet eenvoudig, maar in het Nederland van nu zal het nog complexer zijn: waar in de Koude Oorlog vooral zaken werd gedaan met staatsbedrijven zoals de PTT, NS en ziekenhuizen, zijn dergelijke civiele partners nu veelal private partijen die juridisch en psychologisch verder van de overheid af staan. Het zal moeilijker en soms zelfs niet mogelijk zijn deze op dezelfde manier in te schakelen als destijds. Waar delen van de overheid zich al nauwelijks bewust zijn dat ze in crisis of oorlog een rol hebben te spelen, hoeft het niet te verwonderen dat dit besef bij veel civiele partijen ontbreekt. Bewustwording is dus essentieel.
Het is ook de moeite waard stil te staan bij de mening van veel staatslieden in de Koude Oorlog dat de maatschappelijke structuur van invloed is op de weerbaarheid. Er kan worden beargumenteerd dat deze structuur in en sinds de Koude Oorlog is veranderd en dat de economisch, sociaal en psychologisch geïndividualiseerde Nederlandse burger als gevolg daarvan kwetsbaarder is voor crises dan destijds. Wie deze analyse overneemt, zal ook de conclusie trekken dat een nieuwe visie op maatschappelijke weerbaarheid moet worden ontwikkeld die de nuttige, maar nauwe focus op fysieke maatregelen – en daarmee ook de defensieorganisatie – ver overstijgt.

Ten slotte

Hoewel een studie naar civiele verdediging en civiel-militaire samenwerking in de Koude Oorlog veel nuttige inzichten oplevert, zijn veel van de concrete maatregelen van destijds als gevolg van de enorme technologische vooruitgang na de val van de Berlijnse Muur in 1989 vrijwel onmogelijk of onzinnig geworden. Niet alleen het slagveld, maar ook het achterland is veel zichtbaarder geworden. Hoe zal men nog van de radar verdwijnen of heimelijk evacueren,

gegeven de enorme mogelijkheden van *tools* als GPS-tracking en Imint? Het zal een hele klus zijn zowel de civiele als militaire top te beschermen. De huidige maatschappij kan bovendien nauwelijks meer zonder elektriciteit en internetverbindingen en sabotage van onderzeese internetkabels en elektriciteitsvoorzieningen is een reële mogelijkheid. Destijds onderkenden de autoriteiten de afhankelijkheid van fysieke telefoonlijnen en de veel minder uitgebreide elektriciteitsinfrastructuur en kwamen er maatregelen om deze te beschermen en backupsystemen te organiseren. Maar het toenmalige systeem was simpeler en de samenleving was er minder afhankelijk van. Hoe kan heden ten dage de operationele aansturing van eenheden doorgaan, de logistiek blijven functioneren en de samenleving niet zodanig ontwricht raken dat alles letterlijk stil komt te staan?
Ook op het gebied van voorlichting en psychologische weerbaarheid doet de technologie zich gelden. Overheidsvoorlichting via vertrouwde kanalen als omroepen en kranten concurreert dankzij de opkomst van sociale media meer dan in de Koude Oorlog met propaganda en nepnieuws verspreid door tegenstrevers van Nederland. Ten tijde van de verzuiling zaten mensen in informatiebubbels en de regering richtte zich behalve met directe communicatie vooral via zuilgebonden media tot de bevolking. Maar wat te doen als iedere burger zijn eigen directe toegang tot ‘informatie’ en zijn eigen bubbel en waarheid heeft? Het verleden biedt geen pasklaar antwoord op deze vragen, maar de antwoorden op de uitdagingen van destijds kunnen beleidsmakers van nu helpen om betere vragen te stellen over het dreigingsbeeld en over het brede palet van maatregelen dat daarop gebaseerd is. ■

Leden van de vaste commissie voor Defensie van de Tweede Kamer bezoeken het Nationaal Territoriaal Commando, 1989: in het Nederland van nu zal samenwerking tussen Defensie en civiele partijen nog complexer zijn

FOTO BEELDBANK NIMH

Wederkerigheid in civiel-militaire samenwerking

Grootschalige militaire operaties zijn afhankelijk van civiele ondersteuning

Kolonel Michiel Verlinden*

De civiel-militaire samenwerking in Nederland ondergaat momenteel een grote verandering. Aan de ene kant is ondersteuning van Defensie aan civiele autoriteiten al jaren geen neventaak meer, maar de derde hoofdtaak. Aan de andere kant leidde de veranderde veiligheidssituatie van de afgelopen jaren tot meer vraag naar civiele ondersteuning van militair optreden. Civiel-militaire samenwerking ontwikkelt zich zo van een eenzijdige ondersteuningsrol van de krijgsmacht aan civiel naar een wederzijdse ondersteuning bij alle typen rampen en crises.

* Kolonel drs. Michiel Verlinden MCDM is Commandant van het Territoriaal Operatiecentrum van de Koninklijke Landmacht. Hij is tevens Kennisadviseur Nationale Inzet. De auteur dankt Saleha Nezami voor het kritisch tegenlezen en Jacqueline Spijkerman voor het redigeren van dit artikel.

Grote oefening van de genie waaraan ook civiele bedrijven bijdragen. Grootschalige militaire operaties zijn afhankelijk van civiele ondersteuning

FOTO MCD, AARON ZWAAL

Dit artikel start met een beschrijving van de ontwikkeling van de civiel-militaire samenwerking. Vervolgens wordt een framework gepresenteerd dat de samenhang weergeeft tussen de verschillende activiteiten die plaatsvinden in het kader van de nationale verdediging. Dan volgt een uitleg over de huidige voorbereiding en uitvoering van Host Nation Support (HNS)-operaties, omdat deze een goed beeld geven van de vereiste civiel-militaire samenwerking op alle niveaus. Deze operaties vallen binnen het kader van militaire mobiliteit, die daarna aan bod komt. Tot slot wordt een overzicht gegeven van de verschillende militaire operaties in Nederland en de mogelijke civiele ondersteuning daarbij.

Ontwikkeling van de civiel-militaire samenwerking

Na het einde van de Koude Oorlog verschoof de hoofdinspanning van de Nederlandse krijgsmacht van de verdediging van het Nederlandse grondgebied naar bijdragen aan het bevorderen van de internationale rechtsorde en stabiliteit. In die periode veranderde ook de rol van de krijgsmacht binnen Nederland en de wijze waarop de samenleving een bijdrage leverde aan de inspanningen van de krijgsmacht. Door de veranderingen in het civiele crisislandschap en het opkomen van andere type crises, zoals terrorisme, was het ondenkbaar dat Defensie niet zou bijspringen als dat nodig zou zijn. Daarnaast was het vanuit politiek en maatschappelijk oogpunt zinvol om als krijgsmacht zichtbaar te blijven binnen Nederland. Zo ontwikkelde de civiel-militaire samenwerking binnen Nederland zich tot een stelsel waar Defensie bijstand verleende aan civiele overheden als zij te weinig capaciteit hadden om hun primaire taken te vervullen, voornamelijk bij rampen en crises.

Waar in de jaren negentig van de vorige eeuw de ondersteuning van Defensie aan civiele autoriteiten nog als een neventaak werd beschouwd, wordt in 2000 gesproken over de derde hoofdtaak van de krijgsmacht. Door de herstructurering van Defensie en veelvuldige inzet in het buitenland ontstond begin deze eeuw de noodzaak om de afspraken tussen Defensie en de hulpverleningsdiensten te herzien. Ook de nieuwe dreigingen in die tijd, zoals de aanslagen van 11 september 2001 (VS) en 11 maart 2004 (Madrid) gaven hier aanleiding toe. Met het ondertekenen van het convenant Civiel-Militaire Bestuursafspraken (CMBA) in 2005 veranderde de invulling van de derde hoofdtaak van Defensie van het fungeren als vangnet bij tekortschietende civiele capaciteiten naar het optreden als structurele veiligheidspartner.

Om de samenwerking verder te structureren en verdiepen zijn in 2006 de Bestuursafspraken Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) en in 2013 de Versterking Civiel-Militaire Samenwerking (VCMS) vastgesteld. Enerzijds zorgde de ontwikkeling van de rol van Defensie in het nationaal domein van ‘vangnet’ naar structureel ‘veiligheidspartnerschap’ vooral voor verbinding met de samenleving.[1] Anderzijds was een grotere rol in de ondersteuning aan civiele overheden bij crises vooral mogelijk omdat een gedeelte van het militair potentieel altijd in Nederland aanwezig is. In de loop der jaren is deze civiel-militaire samenwerking eenzijdig gericht geweest op het leveren van militaire bijstand (MB) bij rampen en crises en militaire steunverlening in het openbaar belang (MSOB). Capaciteiten die Defensie kan leveren bij dergelijke inzetten worden beschreven in de Catalogus Nationale Operaties, beheerd door de sectie Nationale Operaties van de Defensiestaf. Deze catalogus heeft zich bijna ontwikkeld tot een Wehkampgids waar civiele instanties uit kunnen bestellen als de nood hoog is.

Nu de dreiging van een grootschalig militair conflict in Europa weer terug is, moet de krijgsmacht een organisatie bouwen die in staat is de verdediging van het Nederlands grondgebied effectief uit te voeren. Deze nieuwe context zorgt ook voor een verandering in de civiel-militaire samenwerking. Al in de Kamerbrief van 26 juni 2020 over civiel-militaire

1 P.L.J. Bos, ‘De krijgsmacht: een cruciale partner in nationale veiligheid’, *Militaire Spectator* 189 (2020) (10).

FOTO MINISTERIE VAN DEFENSIE

Catalogus Nationale Operaties, de 'Wehkampgids' waaruit civiele instanties militaire bijstand kunnen bestellen

samenwerking wordt melding gemaakt van ontwikkelingen die leiden tot de noodzaak van civiele ondersteuning aan militair optreden: 'Dreigingen hebben in toenemende mate een hybride karakter. Dat leidt tot complexe vraagstukken die alle belangen van de nationale veiligheid kunnen aantasten. Meer dan ooit zijn partijen op elkaar aangewezen en is onderlinge steun nodig om deze complexe risico's en dreigingen het hoofd te bieden. Dat betekent ook dat civiele partijen desgewenst Defensie en onze bondgenoten ondersteunen.'[2] De civiel-militaire samenwerking ontwikkelt zich van een eenzijdige ondersteuningsrol van de krijgsmacht aan civiel naar een wederzijdse ondersteuning bij alle typen rampen en crises.

Civiele en militaire verdediging

Om samenhang aan te brengen in de veelheid van activiteiten die ondernomen worden in geval van een oorlog of oorlogsdreiging, kan onderstaand framework gebruikt worden. Dit framework is gebaseerd op het Duitse model, waarbij de civiele verdediging wordt gevormd volgens de definitie uit de jaren negentig van de vorige eeuw.[3]

Onze nationale verdediging is te verdelen in civiele verdediging en militaire verdediging. Militaire verdediging bestaat uit de territoriale beveiliging van Nederland; het reinforcement and sustainment network (de instandhouding van de militaire capaciteiten die zowel buiten als in Nederland optreden); en collectieve verdediging, het verdedigen van ons eigen en bondgenootschappelijk grondgebied in bondgenootschappelijk verband. De onderdelen van civiele

2 Ministerie van Justitie en Veiligheid, 'Kamerbrief Civiel-militaire samenwerking', 26 juni 2020.

3 Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Defensienota-1991*. Zie: https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19901991/0000033224/1/pdf/SGD_19901991_0006653.pdf.

Figuur 1 Samenhang tussen civiele en militaire verdediging

verdediging zijn voortzetting van het bestuur; rampenbestrijding en crisisbeheersing; instandhouding van het maatschappelijke leven; en ondersteuning aan de krijgsmacht.

Dit artikel gaat met name op in dat laatste punt, de civiele ondersteuning aan de krijgsmacht. De volgende paragraaf geeft met een beschrijving van Host Nation Support (HNS)-operaties een beeld van de wijze waarop civiele partijen een militaire operatie ondersteunen.

Host Nation Support-operaties

Host Nation Support wordt gedefinieerd als civiele en militaire hulp die wordt verleend bij vrede, crisis en conflict door een Host Nation (HN) aan geallieerde strijdkrachten en organisaties die zich bevinden op, opereren in of die door het grondgebied van de HN reizen. De basis voor HNS is vastgelegd in NAVO-overeenkomsten en bilaterale afspraken met NAVO-partnerlanden. De doctrine is beschreven in de Allied Joint Doctrine for Host Nation Support (AJP-4.3, april 2021).

In oktober en november 2024 vond wederom een grote verplaatsing plaats van Amerikaanse voertuigen en containers door Nederland. Dit keer werd het materieel aangevoerd via twee havens: Vlissingen en Eemshaven. Vanuit Vlissingen werd het materieel verder Europa in vervoerd per spoor en over de weg op diepladers. Vanuit de Eemshaven vertrok het materieel ook over spoor en op diepladers, maar ook ging een gedeelte van de voertuigen in militaire colonnes op weg naar Duitsland. In totaal zijn er zo'n 2000 pantservoertuigen, wielvoertuigen en containers verplaatst.

Een HNS-operatie start met de aanvraag van een land, de zogenaamde Sending Nation (SN), aan het gastland, de HN. De SN dient hiertoe een Letter of Intent (LOI) in bij het Single Point of contact HNS (SNPOC) van de HN. Binnen Nederland worden alle militaire aanvragen voor HNS afgehandeld door de SNPOC HNS bij de Directie Operaties (DOPS) van de Defensiestaf. De DOPS start een interdepartementale planning op met zowel de relevante departementen, zoals het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), als de Defensieonderdelen (DO'en). Deze eerste planningsgroep richt zich op de analyse of Nederland de gevraagde ondersteuning kan leveren en vanuit welke haven of luchthaven dit mogelijk is

Na een positief besluit van de Commandant der Strijdkrachten (CDS) dat Nederland deze steun levert, start de planning van de operatie. Vaak vindt deze planning parallel plaats. Dus terwijl op departementaal niveau gesproken wordt over de mogelijkheden om een HNS-verzoek te ondersteunen, starten de DO'en al met de detailplanning van een dergelijke operatie. Uiteraard verschillen de benodigde capaciteiten

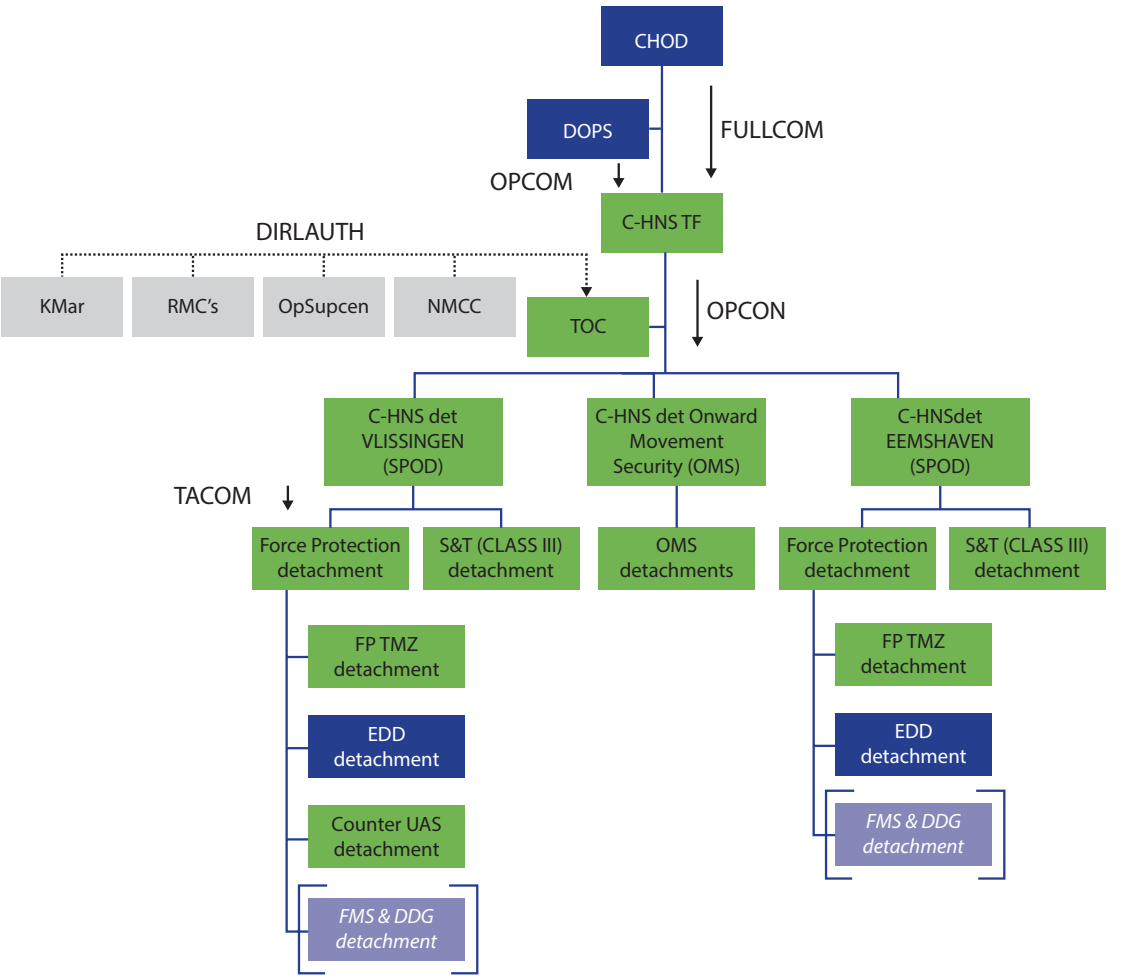
per operatie, maar vaak vergt een HNS-operatie samenwerking tussen verschillende krijgsmachtonderdelen. Zo levert de marine capaciteiten voor de beveiliging van het watergedeelte van de haven en verzorgt de luchtmacht alle luchtoperaties, zowel in de haven als op de vliegvelden, en levert explosievendetectiehonden. De landmacht is onder andere verantwoordelijk voor de beveiliging van het terrein en indien nodig het transport en voert de beveiliging uit tegen drones. De marechaussee voert haar politietaak uit en stemt de operatie af met de Nationale Politie. Het Defensie Ondersteuningscommando (DOSCO) is verantwoordelijk voor huisvesting en verzorging van de militairen, het National Movement Coordination Centre (NMCC) ondersteunt alle wegverplaatsingen en het Commando Materieel en IT (COMMIT) levert brandstof, munitie en IT-ondersteuning.

Om deze gezamenlijke inzet te coördineren wordt voor de uitvoering een taskforce samengesteld. De commandant en de staf van het Territoriaal Operatiecentrum van de landmacht vormen hiervan de kern. Afhankelijk van de locaties en opdrachten wordt de taskforce verder opgebouwd uit eenheden van de verschillende DO'en (zie Figuur 2). Een HNS-operatie kan niet plaatsvinden zonder civiele ondersteuning. De taskforcestaf plant de hele inzet niet alleen met alle militaire eenheden die aan de operatie zijn toegevoegd, maar ook met de relevante civiele partijen.

Civiele partners worden dan ook nauw betrokken in de voorbereiding en uitvoering van dergelijke operaties. In de haven wordt overleg gevoerd met het havenbedrijf en een civiel stuwadoorsbedrijf ondersteunt het laden en

FOTO MCD

Host Nation Support in de haven van Vlissingen, oktober 2024



Afkorting	Betekenis	Afkorting	Betekenis
C	Commander	OPCOM	Operational Command
CHOD	Chief of Defence	OPCON	Operational Control
DDG	Defence Diving Group	OpSupCen	Operations Support Centre
Det	Detachement	RMC	Regional Military Commander
DIRKAUTH	Direct Liaison Authority	SPOD	SeaPort of Debarkation
DOPS	Directorate Operations	S&T	Supply and Transport
EDD	Explosive Detection Dog	TACOM	Tactical Command
FMS	Fleet Marine Squadron	TF	Task Force
FP	Force Protection	TMZ	Temporary Military Zone
FULLCOM	Full Command	TOC	Territorial Operations Centre
KMAR	Koninklijke Marechausse	UAS	Unmanned Aircraft System
NMCC	National Movement Coordination Centre		

Figuur 2 Taakorganisatie voor HNS-operatie Atlantic Resolve, oktober-november 2024

lossen van het schip. Het verplaatsen van het materieel verder naar het oosten van Europa, de zogenaamde Onward Movement, kan over alle modaliteiten plaatsvinden, dus weg, spoor, lucht of (binnen)water. Afhankelijk van de eenheid die verplaatst moet worden zijn andere capaciteiten nodig. Wiel- of rupsvoertuigen worden verplaatst over de weg of het spoor, maar helikopters kunnen zelfstandig vliegen. Containers worden verplaatst over het spoor en de weg, maar ook via de binnenvaart. Voor op- en overslag sluit Defensie contracten af met civiele reders en de Sending Nation huurt civiele vervoersbedrijven in voor het transport. Bij spoorvervoer coördineert Defensie met ProRail en wanneer nodig wordt een Liaison Officer (LSO) uitgebracht bij het Operationeel Controle Centrum Rail (OCCR) in Utrecht tijdens de treintransporten. Grote militaire colonnes stemt Defensie af met het Verkeerscentrum Nederland (VCNL) van Rijkswaterstaat.

De gemeente en de lokale veiligheidsdiensten van het gebied waarin de haven ligt worden geïnformeerd over de data en omvang van deze transporten en er worden afspraken gemaakt over de wijze van optreden bij calamiteiten. Als er een incident zou plaatsvinden waar een militair transport bij betrokken is, komen de civiele hulpverleningsdiensten in actie. Defensie sluit dan aan bij de civiele crisisteams op lokaal of regionaal niveau vanuit het netwerk dat de Regionaal Militair Commandant met zijn adviseurs heeft in alle veiligheidsregio's.

Naast een nauwe samenwerking met civiele partners in Nederland vereist een HNS-operatie ook voortdurende afstemming met de SN. De afgelopen jaren waren de meest omvangrijke HNS-operaties verplaatsingen van Amerikaanse eenheden. Voor een dergelijke operatie stemt de taskforce staf af met een vertegenwoordiger van de verplaatsende eenheid, het 21th Theater Sustainment Command (TSC) voor de Reception, Staging en Onward Movement (RSOM) en met het Surface Deployment and Distribution Command (SDDC) voor alle afhandeling in de haven. De details van de wensen van de Amerikanen staan beschreven in een Statement of Requirements (SOR). Zodra de planning gereed is en voordat de operatie plaatsvindt, organiseert de taskforce een Rehearsal of Concept (ROC)-drill. Deze ROC-drill vindt in principe plaats in de haven van de operatie en alle civiele en militaire relevante partijen zijn daarbij aanwezig. De gehele operatie wordt doorgesproken, waarbij niet alleen de complete planning vervolmaakt wordt, maar ook mogelijke knelpunten worden geïdentificeerd en taken en verantwoordelijkheden verder worden afgestemd. Dit resulteert in een synchronisatiematrix, waarin de complete planning van de operatie staat en die weergeeft welke eenheid welke inzet moet doen op welk moment.

Nederland heeft internationaal een leidende positie op het gebied van militaire mobiliteit

Militaire mobiliteit

HNS is een onderdeel van militaire mobiliteit. De lidstaten van de Europese Unie (EU) werken intensief samen binnen de Permanent Structured Cooperation (PESCO) met als doel een versterking van de defensiesamenwerking tussen de lidstaten. Nederland heeft internationaal een leidende positie op het gebied van militaire mobiliteit. Zijn logistieke expertise, zowel civiel als militair, en het belang van Nederland als militair doorvoerland voor bondgenoten waaronder de Verenigde Staten, leidden ertoe dat Nederland dit onderwerp binnen zowel de EU als de NAVO op de agenda heeft geplaatst in 2018. In EU-verband heeft dit tevens geleid tot

Militair transport: Nederland en andere landen stellen een Nationaal Plan Military Mobility op

het oprichten van het PESCO-project Militaire Mobiliteit waar Nederland het voorzitterschap voor levert. Dit project ondersteunt de inzet van de lidstaten om grensoverschrijdende militaire transportprocedures te vereenvoudigen en te standaardiseren. Het heeft tot doel het ongehinderd verkeer van militair personeel en militaire goederen binnen de grenzen van de EU mogelijk te maken. Naast de PESCO-leden nemen ook de Verenigde Staten, Canada, Groot-Brittannië en Noorwegen deel aan dit project.

Een van de resultaten van dit project is dat alle landen een Nationaal Plan Military Mobility opstellen. Nederland heeft als eerste land dit plan vastgesteld, in 2021. Hierin staat op hoofdlijnen beschreven hoe Nederland militaire mobiliteit inricht, waarbij in het land drie multimodale corridors gedefinieerd zijn.

In januari 2024 tekenden de bewindspersonen van Nederland, Duitsland en Polen een intentieverklaring voor een corridor waardoor militaire eenheden zich makkelijker kunnen verplaatsen door deze drie landen. Hierbij is een inventarisatie uitgevoerd welke zaken verbeterd kunnen worden, zoals het harmoniseren van wet- en regelgeving, processen en procedures om ze beter op elkaar af te stemmen en zoveel mogelijk te simplificeren. Een concreet voorbeeld van een aanpassing naar aanleiding van deze harmonisering is dat per 1 januari 2025 de blauwe en groene vlag op de voertuigen in een militaire colonne in Nederland niet meer rechts-, maar linksvoor gevoerd worden conform de NAVO-doctrine.

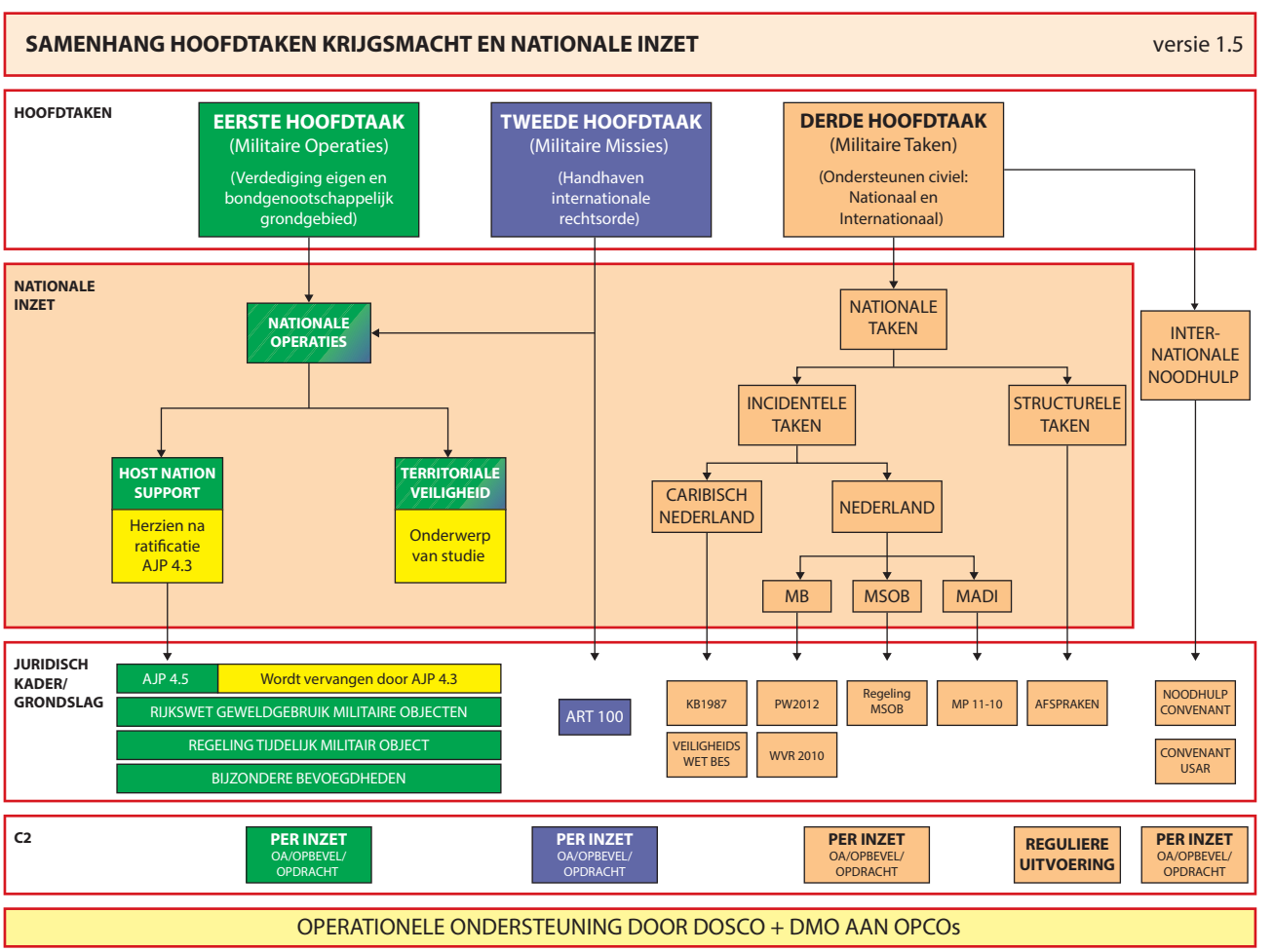
Binnen de NAVO is het Joint Support and Enabling Command (JSEC) verantwoordelijk

voor het coördineren en synchroniseren van de voorbereiding en uitvoering van Enablement, Reinforcement by Forces en Sustainment. Vanuit die verantwoordelijkheid organiseerde het JSEC afgelopen september een zogenaamde corridor-test. Tientallen Duitse voertuigen reden in militair konvooi van Vlissingen naar Polen. Tijdens de verplaatsing werden wet- en regelgeving, procedures en faciliteiten getest. De Duitse, Nederlandse en Poolse krijgsmachten testten met deze verplaatsing of de militaire mobiliteit via Nederland naar Polen voldoende op orde is. Op basis van de lessen en best practices van de test kunnen verbeteringen worden doorgevoerd om militaire eenheden en materieel makkelijker en sneller te verplaatsen.

Civiele ondersteuning bij Nationale inzet

In de Joint Doctrine Publicatie Nationale Inzet (JDPNI) staat Nationale Inzet beschreven als inzet van de krijgsmacht ten behoeve van haar drie hoofdtaken binnen het Koninkrijk der Nederlanden.[4] Daarbij wordt onderscheid gemaakt in het uitvoeren van Militaire Bijstand en Steunverlening, Host Nation Support en Territoriale Veiligheid. De JDPNI spreekt niet over Home Base Support.

4 Land Warfare Centre, *Joint Doctrine Publicatie Nationale Inzet*, 8 december 2021.



Figuur 3 Samenhang hoofdtaken krijgsmacht en nationale inzet (bron: JDPNI)

Als we dit laatstgenoemde optreden ook beschouwen, kunnen we binnen het Nederlands grondgebied vier soorten militair optreden onderscheiden:

- Militaire Bijstand en Steunverlening (MB/MS): leveren van militaire bijstand aan civiele overheden in geval van een ramp of een crisis.
- Host Nation Support (HNS): leveren van steun als gastland aan eenheden en organisaties van een ander land die opereren op of vanuit het grondgebied van Nederland of daar doorheen reizen.
- Home Base Support (HBS): leveren van ondersteuning aan eigen troepen die optreden in of buiten Nederland.
- Territoriale Veiligheid (TV): dit is een term uit de Veiligheidsstrategie van het Koninkrijk der Nederlanden, met daarin de definitie 'Het ongestoord functioneren van het Koninkrijk der Nederlanden en haar EU en NAVO bondgenoten als onafhankelijke staten in brede zin, dan wel de territoriale veiligheid in enge zin.' [5] Het waarborgen van de territoriale veiligheid is daarmee niet een rol voor Defensie alleen. In de Koude Oorlog werd gesproken over territoriale beveiliging (TB); dat richt zich tegen een bedreiging van het Nederlandse grondgebied en de zich aldaar bevindende objecten, die van essentieel belang zijn voor de instandhouding van het oorlogspotentieel. Soms wordt in plaats van territoriale veiligheid of beveiliging de term territoriale verdediging gebruikt. Daaronder verstaat de krijgsmacht de verdediging in bondgenootschappelijk verband aan de oostflank van Europa (forward defence). Daarom hanteert dit artikel de term territoriale beveiliging.

In het geval van oplopende dreiging voor een militair conflict verplaatsen militaire eenheden zich naar hun inzetgebieden aan de oostflank van Europa. Tegelijkertijd wordt in Nederland de beveiliging van militaire objecten en kritieke infrastructuur verhoogd. Aangezien er dan vrijwel geen militaire eenheden zijn die niet aan een operationele inzet gebonden zijn, moet de samenleving zich realiseren dat er bij een crisis of ramp in het civiele domein op dat moment weinig tot geen militaire bijstand geleverd kan worden. Civiele hulpverleningsdiensten moeten dan terugvallen op ondersteuning door andere organisaties, burgerhulpverlening, of ze moeten internationale bijstand aanvragen via het Civil Protection Mechanism van de Europese Unie.[6] Aan de andere kant zal de logistieke ondersteuning van de inzet van Nederlandse en buitenlandse militaire eenheden (HNS en HBS) een enorme civiele ondersteuning vragen. Enerzijds omdat deze logistieke operaties plaatsvinden over civiele infrastructuur die beheerd wordt door civiele overheden of bedrijven. Anderzijds wordt gebruik gemaakt van verschillende logistieke capaciteiten die Defensie zelf niet heeft en ook in de toekomst niet zal hebben.

De NAVO heeft de omvang van de civiele ondersteuning becijferd:[7]

- Ongeveer 90 procent van het militaire transport voor grote militaire operaties wordt verzorgd door civiele middelen die zijn gecharterd of gevorderd van de commerciële sector.
- Ruim 70 procent van de satellietcommunicatie die voor defensiedoeleinden wordt gebruikt, wordt verzorgd door de commerciële sector.
- Ongeveer 95 procent van het trans-Atlantische internetverkeer, inclusief militaire communicatie, gaat via onderzeese glasvezelkabelnetwerken, waarvan de meeste eigendom zijn van en geëxploiteerd worden door entiteiten uit de particuliere sector.
- Gemiddeld is ongeveer 75 procent van de steun van het gastland aan NAVO-operaties afkomstig van lokale commerciële infrastructuur en diensten.

Er lopen momenteel verschillende initiatieven om te komen tot concrete afspraken met civiele overheden en bedrijven voor ondersteuning aan militaire operaties. Zo heeft Defensie een langdurige strategische samenwerking met

5 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), 'De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden', 3 april 2023.

6 Europese Commissie, 'EU Civil Protection Mechanism'. Zie: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en.

7 NATO, 'Resilience, civil preparedness and Article 3', 13 november 2024. Zie: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm.

CARTOON PETER KOCH

Civiele ondersteuning is noodzakelijk voor militaire operaties

Verbrugge Terminals in Vlissingen om hun faciliteiten te kunnen gebruiken bij HNS-operaties. Binnenkort start de aanbestedingsprocedure voor het inrichten van het ecosysteem logistiek. Daarmee kunnen civiele transportbedrijven in zowel vredes- als oorlogstijd ondersteuning leveren aan Defensie zonder dat daarvoor iedere keer de totale aanbestedingsprocedure doorlopen moet worden. De genie kent al jaren de samenwerking met civiele bouwbedrijven binnen het concept van Total Force Genie. Het Defensie Ondersteuningscommando bespreekt en beoefent grootschalige opvang van gewonden met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het Calamiteitenhospitaal en het UMC Utrecht. De hernieuwde civiel-militaire samenwerking is op gang gekomen, maar er moet nog veel werk verzet worden voordat Nederland klaar is voor een conflict. ■

Alert en actief

Martijn Vroom*

De oorlog in Oekraïne is heel dichtbij. Niet alleen omdat het een oorlog in Europa is, maar ook omdat we duizenden vluchtelingen opvangen in al onze gemeenschappen. Binnen vijf dagen na de Russische luchtlandingen rondom Kyiv kwam de eerste Oekraïense vrouwen en kinderen al aan in Nederland. Daarmee werd het voor het eerst echt tastbaar voor de 'gewone Nederlander'. Het leek wel alsof we erdoor overvallen waren, terwijl alle seinen allang op rood stonden. Achter de schermen waren de Oekraïeners natuurlijk ook allang grondig voorbereid. Ook in Nederland waren daar mensen bij betrokken. Maar voor het gros van de Nederlanders was ongeloof de grootste emotie.

Nu zijn we op een ongekende manier voorbereid. Nee: gewaarschuwd. Waar het de signalen en boodschappen van generaals, ministers en deskundigen betreft zitten we minstens op het niveau van 1939. En ook toen werden 'we' er alsnog door overvallen. 'Dat doet ie nooit'. Nou… Maar zijn we nu scherp en alert?

Deeltijd-militair

Zelf draag ik iets meer dan een jaar een baret, als soldaat bij het Korps Nationale Reserve. Het vak leren, letterlijk in de modder liggen – door een spin gebeten worden in een ligsleuf. Dat soort dingen. Behalve echt superleuk nog veel leerzamer dan ik van tevoren had gedacht. Of dat mensen mij hadden verteld dat het zou zijn. Misschien is het ook wel iets wat je zelf moet ervaren. Hoewel de werving in mijn ogen steeds meer ook de taal spreekt van de nieuwe doelgroepen, denk ik toch dat er ook kansen onbenut blijven. Voor deeltijdmilitairen – of, zoals de meesten het nog noemen: reservisten – zijn in de cao van de gemeenten bijzondere regelingen getroffen. En als je bedenkt dat er bijna 180.000 gemeenteambtenaren zijn! En de waterschappen en de provincies. Zelf geloof ik erg in mond-tot-mond reclame. Een half dozijn mensen uit mijn eigen kring is al naar me toegekomen: 'Oh, als jij dat kan, dan is het misschien ook wel iets voor mij!' En zo is het. Ik heb ze stuk voor stuk op de koffie gehad om te vertellen hoe ik het ervaar. Het besef dat er mensen nodig zijn die daadwerkelijk een geweer ter hand kunnen nemen groeit.

Parate samenleving

Steeds meer mensen beginnen defensie weer serieus te nemen. Dat doet me goed: decennia lang was het restje dat we nog hadden een soort noodzaak. Inmiddels is dat tij wel gekeerd. Dat zie je ook in de aanmeldingen van de reservisten. Zowel de deskundigen die er wel militair bij willen zijn (ondernemers, adviseurs, et cetera) alsook de voetsoldaten bij de infanterie. En onderschat ook de aanwas van de terugkerende reservisten bij hun oude eenheid niet. Bij al die lui – mijzelf incluis – speelt mee dat de wereld echt onder hoogspanning staat. Polarisatie in onze samenleving blijkt deels aangestoken door landen die we zo langzamerhand wel als tegenstander mogen bestempelen. Om het woord vijand maar te vermijden voor nu. Aanvallen op drinkwater, elektriciteit of nog erger – aldus deze vader van twee – de wifi (het internet). Net als klimaatverandering zijn we er als samenleving inmiddels wel van doordrongen aan het raken dat het echt is. Bepaalde landen hebben het op ons gemunt. Steeds meer mensen in Nederland kijken elkaar aan en vragen: wat kunnen we doen? En wie geeft dan antwoord?

In mijn werk noem ik het de Hollandse Ziekte: als zich een probleem voordoet, benoemen we een commissie. Dan haalt iedereen opgelucht adem, want 'de commissie is aan het werk'. Dan komt het goed, of er komt een rapport. Vooralsnog is er nog niet eens een commissie. Tien jaar geleden is de rijksoverheid begonnen om de verantwoordelijkheden binnen het sociaal

* Martijn Vroom is burgemeester van Leidschendam-Voorburg en soldaat-1 bij 10IBB Korps Nationale Reserve.

domein naar de gemeenten te verleggen. Daarmee kwamen er niet een paar manieren waarop bijvoorbeeld de jeugdzorg geregeld werd, maar een paar honderd. Evenzo de bijzondere bijstand en de opvang van mensen die langer of korter niet thuis kunnen wonen.

Op het gebied van veiligheid is het juist anders gelopen: de politie werd in diezelfde periode juist meer naar het rijk toegetrokken, weg bij de burgemeester. En de brandweer ging naar 'de regio'. De afstand tussen de gemeenten en Defensie werd steeds groter met alle sluitingen van kazernes. De dienstplichtigen verdwenen uit het straatbeeld en wanneer zie je nu nog – met name in de Randstad – een groen uniform over straat gaan? Een slechte zaak voor de alertheid en de waardering. Maar, zou je denken, goed voor een meer eenduidige aansturing, regelgeving en aanpak. Maar helaas. Weer als voorbeeld de covidcrisis: het overlegplatform van de veiligheidsregio's – een beraad zonder status – nam de regie.

Wie neemt de regie?

Zitten we nu niet ook aan de vooravond van een crisis? We naderen tijden waarin we echt waakzaam zullen moeten zijn, allemaal. De opluchting bij velen toen het antwoord gegeven werd op de vraag 'wat kunnen we doen?': 'regel een noodpakket'. Alsof je er daarmee bent… Als de stroom uitvalt, stopt uiteindelijk ook je drinkwater, je toilet, je wifi, je lift, je apotheek, je DHL en je Picnic. Is dat allemaal in die 72 uur van je noodpakket opgelost?

Ik denk dat we van covid hebben geleerd dat we een veerkrachtige samenleving kunnen zijn. Als je maar niet te veel aan onze vrijheden komt. Ik acht het waarschijnlijk dat de volgende crisis niet per ongeluk langskomt. Hoe reageren we dan als samenleving? Wie neemt de regie? Wat staat er klaar? Zoals we nu georganiseerd zijn maakt het te veel uit in welke stad of welke veiligheidsregio je woont of het goed zal gaan. En dat zou toch onverteerbaar moeten zijn voor ons allemaal.

Wat dan?

Iemand moet de regie pakken. Het liefst iemand met gezag dat ook geldt in de burgermaatschappij. Minimale standaarden opstellen voor wat er aanwezig moet zijn aan fysieke spullen, handjes voor aan het bed, maar ook voor registratie bij een ramp, netwerken van geestelijke (na)zorg, plekken voor opvang. Landen genoeg in Europa die daarmee al een generatie verder zijn. Scandinavië wordt geroemd. Maar vlak ook Polen en Roemenië niet uit. De draaiboeken zijn eenvoudig te vertalen. Zowel naar onze taal, als naar onze situatie. Het kan, het bestaat, het is nodig.

Voorwaarts! ■

WHOLE-OF-SOCIETY CENTRAAL THEMA

KVBK 160 jaar

Ongerustheid over de toekomst van de Nederlandse defensie was in 1865 de belangrijkste reden voor zestien officieren om de 'Vereeniging ter beoefening van de krijgswetenschap' op te richten. 160 jaar na dato is de KVBK nog steeds een platform voor discussie over krijgswetenschappelijke thema's. Het overksoepelende thema van het jubileumjaar van de vereniging is *whole-of-society*: hoe kan samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en burgers Nederland weerbaarder en veiliger maken?

Lezingen en bijeenkomsten in de eerste helft van het jubileumjaar

20 maart: **lezing 'Operationele inzet van de krijgsmacht' door prof. dr. Martijn Kitzen, hoogleraar KVBK-leerstoel Universiteit Leiden**
1 mei: **Vrijheidssymposium – weerbaarheid toen en nu en de stay-behind-organisatie**
22 mei: **viering 160 jaar KVBK**
3 juli: **symposium cyberweerbaarheid**

Meer informatie over het jaarprogramma is te vinden op de website van de KVBK: www.kvbk.nl.

‘The greatest good for the greatest number’

Betrokkenheid van burgers bij de verhoging van de maatschappelijke weerbaarheid in Nederland en de VS

Piet Hagenaars*

Het verhogen van de maatschappelijke weerbaarheid staat in Nederland momenteel volop in de belangstelling. Men onderkent de noodzaak om daarbij vele partijen te betrekken zoals overheid, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, industrie, kennisinstellingen én burgers. Voorheen leek de overheid burgers nog vooral te zien als een passieve factor waarvan de rol beperkt was tot het maken van een noodpakket en het ontvangen van ‘risicocommunicatie’. De recent verschenen Kamerbrief ‘Weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen’ legt nog steeds veel nadruk op communicatie en is weinig concreet over de inzet van burgers.[1] De Verenigde Staten kunnen, overigens samen met meerdere andere landen, als voorbeeld dienen om burgers intensiever te betrekken bij het verhogen van de weerbaarheid.

Gezamenlijke inzet door Defensie, de politie, en burgers om dijken te verstevigen. Andere landen kunnen als voorbeeld dienen voor Nederland om vooral burgers meer te betrekken bij het verhogen van maatschappelijke weerbaarheid

De *Defensienota 2024* stelt dat een betrokken samenleving nodig is om haar taken uit te kunnen voeren; zowel ter ondersteuning van de militaire taken als om eventueel taken van Defensie over te nemen in geval van een militair conflict. Een weerbare samenleving heeft volgens de nota ook een afschrikkende werking

* Kolonel b.d. drs. ing. P.J.T.M. Hagenaars was in zijn laatste functie tot september 2021 Commandant van het Territoriaal Operatiecentrum van de Koninklijke Landmacht. Hij werkt momenteel bij het Amerikaanse Rode Kruis als Community Disaster Program Manager for Northeast Ohio. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel. De auteur dankt mr. drs. A. van Vark voor het commentaar op een eerdere versie.

1 Kamerbrief 'Weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen', Kamerbrief nr. 5937426, 6 december 2024. Zie: https://www.nctv.nl/documenten/brieven/2024/12/06/kamerbrief-weerbaarheid-tegen-militaire-en-hybride-dreigingen.

FOTO MCD, CHRISTIAN SCHRIK

waardoor Nederland een minder aantrekkelijk doelwit zal zijn.[2] De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) acht het van nationaal belang dat burgers uitgenodigd worden actief mee te werken aan het versterken van maatschappelijke weerbaarheid. Ook de raad onderkent dat het mobiliseren van de samenleving ten behoeve van veiligheid een gezamenlijke inspanning vereist.[3] De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) concludeert op basis van een vergelijking met andere landen dat burgers hierbij steeds de sleutel zijn tot succes doordat zij zich individueel inzetten voor de samenleving. Daarbij gaat het niet alleen om vaardigheden, maar ook om een breed maatschappelijk bewustzijn dat crises niet alleen iets zijn uit de geschiedenisboeken of enkel de verantwoordelijkheid van nationale overheden. De WRR ziet de betrokkenheid van burgers als een vereiste om weerbaarheid te laten doordringen in de haarvaten van de samenleving.[4]

Een recente verkenning naar het versterken van de maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht laat echter zien dat de Nederlandse overheid weinig aandacht heeft voor de structurele inzet van burgers, en overigens ook andere niet-traditionele crisispartners.[5] De enige naoorlogse met burgers (en later ook afgezwaaide militairen) gevulde hulpverleningsorganisatie die centraal door de overheid werd geleid, de Bescherming Bevolking, werd al in 1986 opgeheven. Taken en rollen daarvan werden verdeeld over de professionele hulpverleningsorganisaties.[6] Maar deze organisaties zijn niet ingericht en bemenst voor zeer omvangrijke rampen en crises, inbegrepen oorlog, waar de verhoging van de maatschappelijke weerbaarheid zich momenteel op richt.

In de Kamerbrief Weerbaarheid besteedt de regering zeer veel aandacht aan risicocommunicatie naar burgers maar veel minder aan de mogelijke inzet van die burgers. En dat terwijl al in 2008 zeer kritische Kamervragen werden gesteld over het 'mislukken van de campagne "Denk vooruit"', waarmee de overheid de samenleving ook toen wilde voorbereiden op rampen en crises.[7] De Kamerbrief Weerbaarheid zegt het zelf ook: '[dat burgers] geen actie ondernomen hebben om beter voorbereid te zijn op risico's en dreigingen.'[8] Het aandeel dat geen actie onderneemt is in de laatste twee jaar zelfs toegenomen, terwijl de veiligheidssituatie juist nog verder is verslechterd. Zelfs tot op het niveau van voormalige topmilitairen wordt het nut van dat soort voorbereidingen betwijfeld.[9]

Onderzoek wijst overigens uit dat burgers tijdens een ramp of crisis niet in paniek raken en evenmin weerloos zijn.[10] In het algemeen is er een grote bereidheid om te helpen en dat geldt ook in Nederland. 96.000 mensen hebben zich aangemeld bij het Nederlandse Rode Kruis als deel van het Ready2Help-programma. Dat programma richt zich op de inzet van burgervrijwilligers bij 'het vervoer en begeleiding op test- en vaccinatielocaties tot uitdelen van voedselpakketten tijdens de coronacrisis; van onderdak en ondersteuning bieden tijdens overstromingen tot het zoeken van vermiste personen.' Deze vrijwilligers worden echter niet ingezet in de acute fase van een ramp of calamiteit, maar in de fase ervoor of erna.[11]

Aan de bereidheid om te helpen verbinden burgers wel de voorwaarde dat men goed wil

2 Ministerie van Defensie, *Defensienota 2024: Sterker door Samenwerking* (Den Haag, Ministerie van Defensie, 2024) 28.
3 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid* (Den Haag, AIV, 2024) 44.
4 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Nederland in een fragmenterende wereldorde* (Den Haag, WRR, 2023) 81.
5 Nederlands Instituut Publieke Veiligheid, *Verkenning naar het versterken van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht in tijden van crises* (Arnhem, NIPV, 2023) 8.
6 NIPV, *Verkenning naar het versterken van maatschappelijke weerbaarheid*, 19.
7 Tweede Kamer, Vragen van het lid Van Raak (SP) aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het mislukken van de campagne 'Denk Vooruit'. Kamerstukken II, 2008-2009, 29692, nr. 25. Ingezonden 16 december 2008.
8 Kamerbrief 'Weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen', 17.
9 Rode Kruis, 'Minder dan één op de vier Nederlanders heeft noodpakket in huis', 30 oktober 2023. Zie: https://www.rodekruis.nl/persberichten/minder-dan-een-op-de-vier-nederlanders-heeft-noodpakket-in-huis/; Sanne Schelfaut, 'Moeten we massaal flesjes water inslaan? "Binnen nu en drie jaar echt geen oorlog"', *Algemeen Dagblad*, 12 september 2024. Zie: https://www.ad.nl/binnenland/moeten-we-massaal-flesjes-water-inslaan-binnen-nu-en-drie-jaar-echt-geen-oorlog~a2dacccc/.
10 A.G.W. Ruitenberg en I. Helsloot, *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen* (COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement Regionale Brandweer Amsterdam e.o., 2004) 20.
11 Rode Kruis, 'Help wanneer het jou uitkomt, word Ready2Helper!'. Zie: https://www.rodekruis.nl/wat-kun-jij-doen/steun-met-tijd/ready2help/#:~:text=Iedereen%20die%20in%20Nederland%20woont,personen%20is%20een%20speciale%20training.

FOTO NATIONAAL ARCHIEF

Oefening van een treinramp door de BB (Bescherming Bevolking). De BB was de enige hulporganisatie van de overheid die was gevuld met burgers, maar de dienst werd al in 1986 opgeheven

weten wat men wel en niet moet doen en dat de eigen veiligheid moet zijn gegarandeerd.[12] Die veiligheid is bij rampen en crises uiteraard in het geding en een aantal recente rampen maakt duidelijk dat ongetrainde burgerhulpverleners aanzienlijke risico's hebben gelopen. Toen bijvoorbeeld op 23 juni 2018 de olietanker Bow Jubail tegen een steiger aankwam in de Rotterdamse haven en stookolie daarin wegliep, raakten veel vogels – waaronder zwanen – besmeurd met olie. Door oproepen op sociale media om de zwanen te redden, kwamen veel burgers en ook dierenambulances naar het rampgebied. Mensen gingen, ongetraind voor dit soort situaties, het water op en kwamen in aanraking met giftige olie. Toegangswegen voor hulpdiensten raakten geblokkeerd waardoor deze diensten moeilijk konden opschalen.[13]

Een andere casus betreft het verlies van 342 containers door de MSC Zoë bij de Waddeneilanden in januari 2019. Vele burgers kwamen, ook uit de rest van Nederland, naar de eilanden om te helpen bij de (succesvolle) schoonmaak. Maar aanvankelijk was het onduidelijk hoeveel containers gevaarlijke stoffen bevatten terwijl burgervrijwilligers actief waren op risicovolle plekken.[14]

12 J. Bouwmeester e.a., *Zelfredzaamheid en burgerhulp bij rampen en crises* (Enschede, Universiteit Twente, 2021) 7.
13 Bouwmeester e.a., *Zelfredzaamheid en burgerhulp*, 47.
14 Ibidem, 48.

Nadat MSC Zoë containers verloor ruimen burgers en professionele diensten samen het strand op. Burgers hebben grote bereidheid te helpen bij rampen en crises, maar de belangrijkste voorwaarde is dan wel toegang tot opleiding en training om kennis en vaardigheden op peil te krijgen

Uit een burgerenquête blijkt een verband tussen het volgen van opleidingen of trainingen en de bereidheid te helpen bij rampen en crises.[15] Getrainde vrijwilligers zijn meer bereid om te helpen en blijven vaker helpen; ook wanneer de professionele hulpverlening inmiddels ter plekke is. Ook geven burgers zelf aan dat het bezitten van kennis en vaardigheden over hoe ze kunnen optreden de belangrijkste voorwaarde voor hen is om te helpen.[16] Ondanks deze inzetbereidheid van burgers is er slechts weinig aandacht vanuit de overheid om die bereidheid om te zetten in vermogen.

Er is bij diezelfde overheid wel een besef dat de weerbaarheid van de samenleving moet worden verhoogd. Zoals de Nationaal Coordinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) verklaarde: 'Het eerlijke verhaal is: wat er ook op ons afkomt, we zijn er niet klaar voor. We zijn niet voldoende voorbereid, we zijn niet voldoende weerbaar - als overheid niet, als samenleving niet.'[17] Met deze achtergrond is het interessant om te bezien hoe in de Verenigde Staten burgers worden betrokken bij de verhoging van de weerbaarheid.

Do the greatest good for the greatest number

In de Verenigde Staten definieert de *National Preparedness Goal* wat het voor de gehele samenleving betekent om gereed te zijn voor alle typen rampen en noodsituaties (emergencies). Gereedheid (preparedness) wordt als een gedeelde

15 TNO, *Eerste hulp bij crises* (Den Haag, 2023) 6.
16 Bouwmeester e.a., *Zelfredzaamheid en burgerhulp*, 72.
17 NCTV, 'NCTV roept op tot meer civiele weerbaarheid op eerste Congres Nationale Veiligheid', 26 januari 2024. Zie: https://www.nctv.nl/actueel/nieuws/2024/01/26/nctv-roept-op-tot-meer-civiele-weerbaarheid-op-eerste-congres-nationale-veiligheid.

verantwoordelijkheid gezien; het document roept op tot de betrokkenheid van iedereen, en dus niet alleen van de overheid. Door samen te werken kan iedereen helpen de natie te beschermen en haar veerkrachtig te houden wanneer ze wordt getroffen door gevaren zoals natuurrampen, terreurdaden en pandemieën. De definitie luidt: 'A secure and resilient Nation with the capabilities required across the whole community to prevent, protect against, mitigate, respond to, and recover from the threats and hazards that pose the greatest risk.'[18]

Deze whole community-, ook wel all-of-nation, benadering genoemd, is een leidend principe en omvat individuen en gezinnen, bedrijven, geloofsgerichte en gemeenschapsorganisaties, de onderwijsinstellingen en alle bestuursniveaus van lokaal tot en met federaal niveau.

Individuele én gemeenschappelijke gereedheid worden hierbij als essentieel gezien. Niet alleen het verstrekken van informatie maar nadrukkelijk óók programma's en middelen voor individuen en gemeenschappen zullen het gemakkelijker maken om zich aan te passen aan en stand te houden tijdens een noodsituatie of ramp. De gedachte is dat iedereen kan bijdragen aan het beschermen tegen schade. Een kritieke rol in het ondersteunen van de doelstellingen van de *National Preparedness Goal* wordt gevormd door de Community Emergency Response Teams (CERT).

CERT's

Aan het begin van de 20e eeuw werd rampenbeheersing grotendeels overgelaten aan non-profitorganisaties en niet-gouvernementele organisaties, zoals het Amerikaanse Rode Kruis en het Leger des Heils. De federale overheid had weinig tot niets te maken met rampenbestrijding. Het Congres reageerde incident voor incident op rampen en was van mening dat de rol bij rampenbestrijding beter op zijn plaats was bij non-profitorganisaties of andere liefdadigheidsorganisaties. Het concept van alomvattende, federale crisisbeheersing werd pas in 1979 gerealiseerd. President Jimmy Carter ondertekende toen de Executive Order waarmee de Federal Emergency Management Agency (FEMA) werd opgericht.[19]

FEMA nam ook de verantwoordelijkheid op zich voor de civiele verdediging. De oprichting was een eerste stap in de richting van het huidige systeem voor preventie en bestrijding van rampen in de VS. Daarna vond een transformatie plaats van een vaak gefragmenteerde aanpak zonder enige duidelijke structuur, naar een meer gecentraliseerd, universeel systeem dat voortdurend wordt geëvalueerd en gereorganiseerd. In de jaren daarna zou FEMA ook een programma adopteren dat initieel door de brandweer van Los Angeles werd ontwikkeld.

In 1985 reisde een delegatie van het Los Angeles Fire Department (LAFD) naar Japan om daar de voorbereiding op aardbevingen te bestuderen. Wat ze vonden was een zeer uitgebreid programma voor rampenbestrijding waarbij sterk de nadruk werd gelegd op het trainen van buurten in teams, opgeleid voor de meest waarschijnlijke rampscenario's. Later in datzelfde jaar bezocht een onderzoeksteam Mexico-Stad waar kort daarvoor een zware aardbeving met een kracht van 8,1 op de schaal van Richter was geweest. Daarbij kwamen ruim 10.000 mensen om het leven en raakten meer dan 30.000 mensen gewond. Direct na de aardbeving organiseerden grote groepen lokale vrijwilligers zich en voerden zij zoek- en reddingsacties uit binnen hun gemeenschap. Tijdens die inzet kwamen in een periode van 15 dagen meer dan 100 vrijwilligers om het leven. De dood van deze vrijwilligers was grotendeels te wijten aan gebrek aan training. Het ontbrak aan de nodige skills en drills en aan bewustwording van de gevaren waarmee men werd geconfronteerd. Het onderzoeksteam kwam tot de conclusie dat een bepaald niveau van training nodig was om burgervrijwilligers effectief in te zetten op een manier waarbij zij ook hun eigen veiligheid konden waarborgen.

18 U.S. Department of Homeland Security, *National Preparedness Goal* (Washington, D.C., September 2015). Zie: https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-06/national_preparedness_goal_2nd_edition.pdf.

19 Federal Emergency Management Agency, *FEMA Publication 1* (Washington, D.C., 2019) 17.

Het Community Emergency Response Team (CERT)-concept werd vervolgens door het LAFD ontwikkeld en geïmplementeerd. De Whittier Narrows-aardbeving in 1987, in de directe omgeving van Los Angeles, onderstreepte nog eens de dreiging van een grote aardbevingsramp in Californië. Het bevestigde de noodzaak om CERT's te rekruteren en trainen.

Door het succes van het proefprogramma besloot FEMA in 1993 het programma te adopteren en toegankelijk te maken voor gemeenschappen in de hele VS. Het Emergency Management Institute van FEMA werkte met de brandweer van Los Angeles om het CERT-programma en de training verder te ontwikkelen met daarbij aandacht voor meerdere ramptypen. Er zijn nu 3.200 CERT-programma's in alle 50 staten en meer dan 600.000 mensen hebben een opleiding gevolgd sinds CERT een nationaal programma werd. FEMA ziet CERT als essentieel voor het opbouwen van een cultuur van paraatheid in de Verenigde Staten.[20]

CERT-leden zijn lokale burgervrijwilligers die een opleiding volgen van 24 uur, verdeeld over ongeveer acht sessies. Daarbij komen onderwerpen aan de orde zoals *Disaster Preparedness* en het *Incident Command System* dat in de VS universeel wordt gebruikt bij rampen en crisisbeheersing. Eerste Hulp in rampsituaties wordt onderwezen, waarbij het principe geldt van 'do the greatest good for the greatest number'. Ook de organisatie van medische operaties tijdens rampen, inbegrepen triage, komt aan bod. Lichte *search and rescue*-operaties krijgen aandacht, net als brandbestrijding en brandveiligheid. Ten slotte wordt ingegaan op rampenpsychologie en terrorisme. Met 'ride alongs' worden CERT-leden vertrouwd gemaakt met het werk van een brandweerploeg waarbij ze als *observer* meegaan als er wordt uitgerukt. Daarnaast worden gedurende een jaar oefeningen gehouden en moeten CERT-leden (online) FEMA-cursussen volgen.

Opleiders kunnen, afhankelijk van lokale omstandigheden en dreigingen, eigen accenten aanbrengen in de leerstof. Die opleiders zijn doorgaans CERT-leden die bij FEMA een *Train the Trainer*-cursus hebben gevolgd zodat de belasting van professionele hulpverleners gering is.

Het CERT-programma wordt centraal (federaal door FEMA) ondersteund waarbij ook subsidies ('grants') ter beschikking worden gesteld. De kosten van het programma zijn overigens laag. De auteur is in een kleine gemeente van 30.000 inwoners lid van een CERT met 25 leden dat een jaarlijks budget heeft van $5.000. Dat wordt vooral besteed aan de uitrusting die elk lid krijgt, zoals een uniform, vest, helm, rugzak met uitrusting, et cetera.

De uitvoering van het CERT-programma is zo decentraal mogelijk. In het algemeen zijn de CERT's gekoppeld aan de lokale brandweer waarvan ook faciliteiten (leslokalen, opslag in kazernes) worden gebruikt. Inzet van een CERT geschiedt nooit eigenstandig maar altijd op verzoek van die brandweer en is geïntegreerd in hun optreden. Buiten rampsituaties worden CERT's ook vaak ingezet om geplande evenementen (sport, optochten, openbare feesten) te ondersteunen. De gedachte is daarbij om ervaring op te doen en ook de *first responders* te ontlasten zodat zij de focus kunnen houden op professionele hulpverlening. Tijdens maandelijkse bijeenkomsten met praktische oefeningen en door het jaarlijks verplicht volgen van FEMA-cursussen houden CERT-leden kennis en vaardigheden op peil.

De aansprakelijkheid van CERT-leden tijdens inzet is juridisch zo goed als uitgesloten door de 'Good Samaritan Law' die, met variaties, in ieder van de 50 staten in de VS van toepassing is. De wet beschermt iemand die hulp verleent zolang er geen sprake is van grove nalatigheid. In de zeer zeldzame gevallen waarbij hulpverleners succesvol aansprakelijk werden gesteld, gold grove nalatigheid of was het optreden buiten de reikwijdte van de wet.

20 FEMA, 'Community Emergency Reponse Team'. Zie: https://www.fema.gov/emergency-managers/individuals-communities/preparedness-activities-webinars/community-emergency-response-team.

21 The National Association for Amateur Radio, zie: https://www.arrl.org/fcc-license-counts'; Radiozendamateurs, zie: https://magazines.rdi.nl/staatvandeether/2016/01/radiozendamateurs.

FOTO LOS ANGELES FIRE DEPARTMENT

Het Los Angeles Fire Department houdt een CERT-oefening. Het LAFD ontwikkelde het CERT-concept op basis van ervaringen in het buitenland en na een succesvolle proefperiode werd het systeem nationaal beleid

Citizen Corps

CERT werd een belangrijk onderdeel van het Citizen Corps dat president George W. Bush lanceerde in zijn State of the Union-toespraak van 29 januari 2002. In essentie werd het Citizen Corps opgericht om vrijwilligersactiviteiten, gericht op het veiliger maken van de samenleving, beter te kunnen coördineren. Het biedt burgers een reeks van mogelijkheden om hun gezinnen, huizen en gemeenschappen veiliger te maken tegen de dreiging van rampen, misdaad en terrorisme.

Het Department of Homeland Security coördineert de inspanning om gemeenschappen te helpen bij het opzetten van lokale Citizen Corps-raden (Councils) en programma's. De leden van deze raden kunnen afkomstig zijn uit alle delen van de samenleving. Citizen Corps Councils bestaan op nationaal, staats-, territoriaal, lokaal en tribaal niveau van de overheid. Deze raden hebben een belangrijke rol in de publieksvoorlichting over veiligheid en richten zich ook op het stimuleren van burgers een actieve rol te spelen bij de bescherming van zichzelf tegen dreigingen en wat zij kunnen doen in geval van een crisis. Zij nemen ook het voortouw in de inspanningen om burgers vrijwilligersmogelijkheden aan te bieden om de risico's van rampen, criminaliteit en terrorisme tegen te gaan.

Elk jaar reageert het American Red Cross op meer dan 60.000 rampen

Het Department of Homeland Security, het Department of Justice en het Department of Health beheren gezamenlijk naast CERT nog vier andere programma's via Citizen Corps die enigszins vergelijkbaar zijn met ook in Nederland bestaande programma's.

Een in 1972 opgericht National Neighborhood Watch-programma richtte zich aanvankelijk op alleen misdaadpreventie maar combineert dat nu met het op buurtniveau verhogen van het bewustzijn van en voorbereiding op rampen en crisis. Het Medical Reserve Corps (MRC)-programma versterkt gemeenschappen door de inzet van medische en niet-medische professionals, studenten en gepensioneerden die hun expertise voor en tijdens noodsituaties aanbieden. Het richt zich op onder andere outreach en preventie, immunisatieprogramma's en bloedinzamelingen. Het MRC-programma wordt beheerd door het Department of Health en heeft ongeveer 300.000 vrijwilligers die werken vanuit 800 plaatsen.

Volunteers in Police Service (VIPS)-vrijwilligers ondersteunen de lokale politie met niet-handhavings/opsporingstaken zodat reguliere politiemensen zich kunnen concentreren op de primaire taken. Ten slotte versterkt het Fire Corps lokale brandweerkorpsen langs dezelfde lijnen als VIPS met vrijwilligers in de ondersteuning. Deze vrijwilligers helpen ook bij outreach over brandveiligheid in de gemeenschap.

Citizen Corps Partners

Het Citizen Corps Affiliate Program kent programma's en organisaties die al langer bestaan en een belangrijke rol spelen in de weerbaarheid van de samenleving. De American Radio Relay League (ARRL) is in de VS een niet-commerciële ledenvereniging van radiozendamateurs. De georganiseerde noodcommunicatiecapaciteit daarvan is ondergebracht in de Amateur Radio Emergency Service (ARES) die een zeer waardevolle hulp is bij het verstrekken van kritieke en essentiële communicatie tijdens noodsituaties en rampen wanneer normale communicatielijnen zijn onderbroken of verstoord. Voorbeelden daarvan zijn de zware orkanen Helene en Milton die de VS in de herfst van 2024 troffen.

Het behalen van een zendamateurmachtiging lijkt in de VS, vergeleken met Nederland, in het algemeen eenvoudiger te zijn. Er is een ruim aanbod van (online) studiemateriaal en testmogelijkheden en er zijn veel lokale en regionale zendamateurclubs die een beginnende zendamateur ondersteunen. Het percentage van de bevolking met een zendmachtiging is in de VS dan ook circa drie maal hoger dan in Nederland.[21] De wetgever beseft dat zendamateurs een belangrijke rol spelen bij rampen en crises. De inzet van ARES maakt integraal deel uit van de planning voor rampen en crises. Het belang dat men eraan hecht blijkt onder meer uit het feit dat een *bipartisan* wetsvoorstel in het Congress ligt dat verenigingen van huiseigenaren - in de VS ook op buurtniveau georganiseerd - opdraagt om de plaatsing van antennes door zendamateurs te accommoderen.[22] In de Emergency Operations Centers van de *counties* (de bestuurslaag onder een staat) en ook op Rode Kruis-hoofdkwartieren is een vaste plaats ingericht voor de communicatieapparatuur en de ARES-vrijwilligers die ze bedienen.

The American Red Cross

Elk jaar reageert het American Red Cross (ARC) op meer dan 60.000 rampen, waaronder huis- of appartementsbranden, orkanen, overstromingen, aardbevingen, tornado's, transportongeval-

22 Joe Courtney en Bill Johnson, *Amateur Radio Emergency Preparedness Act, H.R. 4006* (Washington, D.C., 2023).

len en andere natuurlijke en door de mens veroorzaakte rampen.

Hoewel het ARC geen overheidsinstantie is, werd zijn bevoegdheid voor rampenbestrijding geformaliseerd met het in 1905 door het Congress vastgestelde *Congressional Charter* (handvest). Het Handvest is van cruciaal belang voor de identiteit en de operaties van het ARC. Het geeft de organisatie de wettelijke autoriteit om nationaal als dé officiële humanitaire hulpverlener op te treden, in het bijzonder in rampenbestrijding en de steun aan de krijgsmacht.

Tot de verantwoordelijkheden behoren het voldoen aan de vereisten van de Conventies van Geneve waaraan de VS zich hebben verbonden en ook de communicatie tussen militairen en hun relaties en andere vormen van steun aan de krijgsmacht in vredes- en oorlogstijd. Samen met FEMA is het ARC ook verantwoordelijk voor een van de vijftien *Emergency Support Functions*, namelijk *Emergency Support Function 6 Mass Care*. Deze functie richt zich op het bieden van onderdak (*sheltering*) aan en de verzorging van getroffenen met voedsel alsmede gezondheids- en geestelijke gezondheidsdiensten (medische, psychologische en spirituele eerste hulp).

Het ARC heeft dan ook een vaste plaats in de diverse Emergency Operations Centers. Het is een structurele veiligheidspartner terwijl, afwijkend van de Nederlandse situatie, de krijgsmacht in de VS meer een functie heeft als vangnet. De gouverneur van een staat kan weliswaar steun van de National Guard inroepen, maar er is in de 'koude fase' (in de VS: 'blue skies') geen structurele militaire betrokkenheid bij de diverse overlegfora. Het ARC heeft dan ook een verdergaande rol in de rampenbestrijding en crisisbeheersing dan de Nederlandse tak van de Rode Kruis-organisatie heeft.[23]

Met een jaarlijks budget van drie miljard dollar bestaat het ARC uit ongeveer 18.000 vaste medewerkers, maar de kracht van de organisatie ligt in de 275.000 burgervrijwilligers die in zogenaamde *Chapters* zijn georganiseerd. Deze vrijwilligers zijn actief in alle delen van de *Disaster Cycle*: *Preparedness – Response – Recovery*. In Preparedness worden bijvoorbeeld gratis rookmelderinstallaties geplaatst en presentaties over individuele en collectieve weerbaarheid gegeven aan allerlei groepen in de samenleving. In Response vormen Disaster Action Teams (DAT) van twee vrijwilligers de kern. Zij roosteren zich in voor meerdere shifts per maand om daarmee dag en nacht paraat te zijn en indien nodig uit te rukken om aan getroffenen directe (emotionele, financiële en/of andersoortige) ondersteuning te bieden. In de Chapter waar de auteur Community Disaster Program Manager is, vindt die inzet ook werkelijk dag en nacht plaats waarbij het vooral om huisbranden gaat. In Recovery werken vrijwilligers met *casework* aan het weer op de been helpen van getroffenen door hen te verbinden met partners zoals overheidsprogramma's, voedselbanken en andere 'goede doel'-organisaties.

Grotendeels veroorzaakt door klimaat-gerelateerde rampen beschouwt de organisatie zich momenteel in een situatie van *continuous response*. Terwijl in de jaren 80 het aantal grote operaties jaarlijks minder dan tien bedroeg, start het ARC nu elke acht dagen ergens in de VS een nieuwe Disaster Response Operation. Ook hier bemensen vooral vrijwilligers deze operaties. Zij worden daartoe in alle delen van de VS gemobiliseerd en voor doorgaans twee weken naar een rampgebied uitgezonden. De organisatie accepteert daarbij ook Event Based Volunteers die zich aanmelden om in een specifieke operatie te dienen. Het beleid van de organisatie is daarbij wel dat eenieder die wordt ingezet eerst een opleiding doorloopt. Het overgrote deel van die opleidingen vindt online plaats, wat bijdraagt aan een snelle gereedheid voor inzet. Inzet zonder een adequate opleiding en voorbereiding wordt niet geaccepteerd.

23 NIPV, *Verkenning naar het versterken van maatschappelijke weerbaarheid*, 39.

FOTO LIBRARY OF CONGRESS

De 'Angel of the Battlefield' Clara Barton stond aan de basis van het American Red Cross. Het ARC heeft vanaf de oprichting voortdurend steun verleend aan de Amerikaanse krijgsmacht in verschillende oorlogen

Burgervrijwilligers in de Amerikaanse krijgsmacht

De inzet van burgervrijwilligers is in de VS niet beperkt tot het civiele domein. Ook de Amerikaanse krijgsmacht zet burgervrijwilligers in.

American Red Cross - Service to the Armed Forces
Zoals hierboven vermeld, behoort de steun aan de krijgsmacht (Service to the Armed Forces) tot een van de kerntaken van het ARC. Het was de oprichtster en eerste voorzitter van het ARC, Clara Barton, die tijdens de Amerikaanse Burgeroorlog (1861-1865) medische zorg verleende aan militairen van de *Union*. Bekend als de Angel of the Battlefield gaf zij, naast medische zorg, tijdens en na veldslagen logistieke en emotionele steun aan militairen en haar Office of Missing Soldiers hielp 22.000 vermiste militairen te vinden en identificeren. Haar werk kreeg erkenning van militaire leiders waarmee het idee werd geformaliseerd van burgervrijwilligers die militaire operaties ondersteunen. Het ARC heeft vanaf de oprichting door Barton voortdurend de Amerikaanse krijgsmacht gesteund in wereldoorlogen, de Korea-oorlog, Vietnam, Desert Storm/Shield en de operaties die daarop volgden.

De steun die, ook hier vooral door vrijwilligers, wordt geleverd bestaat onder meer uit crisiscommunicatie (*emergency communication*) tussen militairen en hun relaties zoals bij overlijdensgevallen. Zo'n 14.000 ARC vrijwilligers en vaste medewerkers zijn in de VS en wereldwijd bij uitgezonden militaire eenheden actief. In de VS werkt Service to the Armed Forces in militaire en veteranenziekenhuizen en worden militaire gezinnen gesteund met advies en workshops om de eigen weerbaarheid te verhogen en wanneer nodig wordt financiële hulp gegeven. Ook steunt het ARC bij de re-integratie van militairen bij terugkeer van operaties. Deze rol, die in de Nederlandse krijgsmacht binnen de eigen organisatie wordt uitgevoerd, ligt hier dus bij een vrijwilligersorganisatie als het ARC.

Military Auxiliary Radio System (MARS)
Het Military Auxiliary Radio System (MARS) is een door het Amerikaanse Department of Defense gesponsord programma dat wordt beheerd door de U.S. Army en U.S. Air Force. Het betreft een civiele hulporganisatie die bestaat uit 3.000 radiozendamateurs die de krijgsmacht steunen met communicatie op regionaal en nationaal niveau wanneer toegang tot traditionele vormen van communicatie mogelijk niet langer beschikbaar is.

MARS-leden werken met high frequency (HF)-radio's waarmee wereldwijde communicatie mogelijk is en die zijn aangepast zodat ze op militaire/overheidsfrequenties kunnen werken. Regelmatig wordt geoefend met militaire eenheden met scenario's als grootschalige uitval van reguliere verbindingen. Ook vindt samen-

werking plaats met het Service to the Armed Forces programma van het ARC voor het geval dat reguliere communicatie met uitgezonden militairen onmogelijk is.

Coast Guard Auxiliary
De Coast Guard is in de VS een krijgsmachtdeel en daarmee onderdeel van het Department of Defense, maar het opereert in vredestijd onder aansturing van het Department of Homeland Security. In oorlogstijd of bij een nationale calamiteit kan de president besluiten de Coast Guard onder te brengen bij het Department of the Navy.

Circa 21.000 vrijwilligers dienen geüniformeerd maar als burger (non-combattant) in de Coast Guard Auxiliary die taken heeft die deels vergelijkbaar zijn met de Reddingsbrigade Nederland. Het gaat om publieksvoorlichting, search and rescue en operationele ondersteuning van Coast Guard-taken met uitzondering van opsporings- en oorlogstaken. AUXAIR is het programma waarin burgerpiloten zich met hun eigen sportvliegtuigen ter beschikking stellen aan de Coast Guard om daarmee search and rescue en andere taken uit te voeren. De Auxiliary maakt het de Coast Guard mogelijk te focussen op operationele taken zoals opsporing en de nationale verdediging.

Een soortgelijk programma bestaat bij de U.S. Air Force met de Civil Air Patrol met 65.000 burgervrijwilligers die met een eigen vloot van 560 vliegtuigen opereert. Het U.S. Marine Corps heeft in 2019 een Cyber Auxiliary opgericht.

Samenvattend bieden deze auxiliary eenheden essentiële menskracht, kosteneffectieve ondersteuning en gespecialiseerde vaardigheden die de non-combattante capaciteit van een krijgsmacht kunnen vergroten.

Naar een Nederlands CERT-concept: burgernoodhulpteams

De verschillen tussen de Verenigde Staten en Nederland zijn op vrijwel alle gebieden zeer groot. Als het gaat om bijvoorbeeld crisisbeheersing richt Nederland zich traditioneel meer op preventie en de VS meer op respons. Altijd zal er een aanpassing naar de Nederlandse context nodig zijn als een Amerikaans concept wordt geïntroduceerd. Maar Nederland kent al een traditie van gemeenschapszin, vrijwilligerswerk en collectieve verantwoordelijkheid. Reanimatietrainingen, zwemveiligheidscursussen en de verplichte Bedrijfshulpverleningsorganisaties (BHV) zijn voor veel Nederlanders een bekend fenomeen. Daarmee bestaat er een basis om op voort te bouwen met burgernoodhulpteams (het 'Nederlandse CERT').

> Nederland kent al een traditie van gemeenschapszin, vrijwilligerswerk en collectieve verantwoordelijkheid

Burgernoodhulpteams zouden de bestaande crisisbeheersingsorganisatie kunnen versterken door burgers specifieke vaardigheden te leren voor noodsituaties en te organiseren in teams die tevens in crisis en rampsituaties kunnen functioneren. Het gaat ook hier om kennis en vaardigheden voor de organisatie van de crisisbeheersing en commandostructuur, Eerste Hulp in rampsituaties ('do the greatest good for the greatest number'), lichte search and rescue, logistieke ondersteuning van first responder-eenheden en verkeersbegeleiding. Zoals hiervoor beschreven trekken rampsituaties spontane vrijwilligers aan die hulpdiensten regelmatig voor problemen stellen. Burgernoodhulpteams zouden hierbij kunnen ondersteunen door het in goede banen leiden van die spontane hulp zodat de professionele hulpdiensten worden ontlast.

Aanpassing van het curriculum aan lokale risico's en omstandigheden is noodzakelijk. Ook daarom is het aan te bevelen om de teams binnen de veiligheidsregio's te koppelen aan de

brandweerorganisatie die immers overal in Nederland aanwezig is en met die risico's en omstandigheden indringend bekend is. Uit het oogpunt van aansturing, logistiek en opleiding maar in het bijzonder ook integratie met professionele hulpverleners vormen de brandweerkazernes een goede thuisbasis voor de burgernoodhulpteams. Voor alle duidelijkheid: in dit concept treedt een burgernoodhulpteam nooit eigenstandig op maar altijd onder operationele aansturing van de professionele hulpdiensten. Dat kan zijn tijdens rampen en crises maar ook tijdens geplande events zoals grote evenementen. In feite wordt daarmee aan de bestaande organisatie van crisisbeheersing een *grassroots*-laag toegevoegd: burgers die lokaal snel kunnen reageren en geïntegreerd met professionele hulpdiensten kunnen optreden.

Tegelijkertijd zijn er specifieke uitdagingen om rekening mee te houden. Acceptatie door de bestaande hulpdiensten is uiteraard een vereiste en aanvankelijk niet vanzelfsprekend. Het vereist een sterke ondersteuning door het bestuurlijk en operationeel leiderschap in de crisisbeheersingsorganisatie en een goed doordachte introductie van het concept. De inpassing in Nederlandse wet- en regelgeving en in het bijzonder aansprakelijkheid is van belang. De werving en het behoud van vrijwilligers is zoals overal een andere uitdaging. Voor CERT in de VS geldt overigens dat iedereen welkom is en bijdraagt binnen de eigen fysieke en mentale capaciteiten. Initiële kosten om het programma op te starten en daarna jaarlijkse kosten zijn natuurlijk een factor, maar zoals hiervoor beschreven zijn die relatief laag. Samenwerking tussen regio's kan kosten drukken, bijvoorbeeld bij aanschaf van tenues, uitrusting en instructiemateriaal.

Omarm het potentieel van burgerhulpverleners

Nationaal en internationaal onderzoek toont aan dat burgers bereid zijn zich in te zetten voor de veiligheid van de samenleving. Zij zijn niet weerloos, raken niet in paniek en blijven niet passief tijdens rampen en crises. Naast algemene steun aan professionele hulpdiensten kunnen zij ook zelfs voor specialistische taken worden ingezet, mits zij tijdig passende training ontvangen. Andere landen, zoals in Scandinavië waar een total defence- of whole-of-society-benadering geldt, maar ook buurland Duitsland, bevestigen dat beeld en zoals dit artikel toont is het niet anders in de VS. Overheden in deze landen spelen een nadrukkelijk sturende én faciliterende rol in de verhoging van de weerbaarheid waarbij de burger nauw wordt betrokken.

Het beeld is in Nederland duidelijk anders. Sinds de opheffing van de Bescherming Bevolking is er in Nederland geen civiele verdedigingsorganisatie meer. Tot op heden beperkt de overheid zich bij het betrekken van de burger grotendeels tot voorlichtingscampagnes, die weinig succesvol zijn. Daarmee wordt een groot potentieel van mogelijke hulpverleners onbenut gelaten en blijft de bewustwording over de noodzaak van het verhogen van de weerbaarheid achter. Pas als men actief aan de slag gaat met cursussen, oefeningen en inzet in *real life*-situaties gaat een onderwerp als weerbaarheid echt leven.

De aanbeveling is dan ook dat de Nederlandse overheid, zoals summier genoemd in de Kamerbrief Weerbaarheid, inderdaad het potentieel van burgerhulpverleners beter omarmt en een actieve rol gaat spelen (méér dan alleen communicatie over risico's) in het betrekken van burgers bij het verhogen van de weerbaarheid in Nederland. Concrete stappen voor verschillende actoren kunnen zijn:

- Voor het ministerie van Justitie en Veiligheid, stel fondsen ter beschikking waarmee veiligheidsregio's en gemeenten burgernoodhulpteams kunnen oprichten en in stand houden.
- Voor de NCTV, ontwerp in nauwe samenwerking met de veiligheidsregio's een nationaal burgernoodhulp-programma en ontwikkel studiemateriaal en 'Train the Trainer'-cursussen waarmee veiligheidsregio's en gemeenten decentraal noodhulpteams kunnen opleiden en inzetten. Ontwikkel daarnaast een informatie- en werving-campagne die ruime aandacht geeft aan de burgernoodhulpteams.

FOTO JOE LOONG

CERT-uitrusting. De kosten voor CERT's zijn relatief laag, en samenwerking tussen regio's kan kosten voor bijvoorbeeld uitrusting nog verder drukken

- Voor de veiligheidsregio's, identificeer gemeenten die burgernoodhulpteams willen oprichten en stel aldaar brandweerkazernes en daarnaast ook expertise en ondersteuning ter beschikking om die oprichting mogelijk te maken. Stem de opleiding en training van de burgernoodhulpteams af op de regionale en lokale risico's, en integreer de burgernoodhulpteams in het optreden in zowel de 'koude' als 'warme' fase van rampen en crisisbeheersing.
- Voor de krijgsmacht, onderzoek hoe burgervrijwilligers als hulptroepen (*non-combattant auxiliary forces*) kunnen worden geïntegreerd in de bedrijfsvoering en het optreden in Nederland.

Afsluitend: als de overheid de burger actief betrekt, ondersteunt dat in belangrijke mate de verhoging van de weerbaarheid van de samenleving. Het komt ook tegemoet aan de uitspraak van een vorige Amerikaanse president, Theodore Roosevelt: 'The first requisite of a good citizen in this Republic of ours is that he shall be able and willing to pull his weight - that he shall not be a mere passenger.'[24] ■

24 The American Presidency Project, 'Remarks at the Banquet of the Chamber of Commerce of the State of New York in New York City', 11 november 1902. Zie: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-banquet-the-chamber-commerce-the-state-new-york-new-york-city.

Havermelkcappuccino's versus total defence

Jaus Müller

Een ijzige oostenwind, komend uit Belarus en het daarachter gelegen Rusland, blies afgelopen januari over de besneeuwde heuveltoppen in het grensgebied tussen Polen en Litouwen. Ik stond nabij het boerendorp Trumpalis met gezicht naar het noorden. Voor mij strekten de Baltische staten zich uit. Links van mij, in het westen, op nog geen 25 kilometer afstand, lag de grens met Rusland. Daar begon Kaliningrad. Keek ik naar rechts, dan lag daar op 45 kilometer afstand de grens met Belarus (Wit-Rusland). Ik stond precies in wat de Suwalki-corridor wordt genoemd, het stuk land dat is ingeklemd tussen deze twee 'Ruslanden'.

De Russen spreken liever van de Suwalki-*gap* in plaats van corridor. Het steekt de Russische leider Vladimir Poetin dat het ene stuk Rusland (Kaliningrad) over land alleen bereikbaar is via NAVO-partners Polen en Litouwen. Niet gek dus dat de Litouwers de bui al zien hangen: Russische troepen die (dit deel van) Litouwen wellicht gaan bezetten, onder voorwendselen die we nu alvast kunnen verzinnen, zoals 'Litouwen bedreigt de Russische bewegingsvrijheid'.

De Litouwers die ik sprak tijdens de ongeveer vijftien keer dat ik in het land was zeiden allen: het is geen vraag of de Russen Litouwen binnenvallen, maar wanneer. De Litouwers hoeven maar even de complexe Litouwse geschiedenis erop na te slaan om te weten hoe groot die kans is. De Russen kwamen in 1795, 1815, 1832, 1919, 1920, 1940, 1944 en voor het laatst in 1991, toen Russische tanktracks burgers in Vilnius vermorzelden, waarbij veertien ongewapende Litouwse demonstranten gedood werden toen die opkwamen voor de onafhankelijkheid van hun land.

Na 1991 leek de Russisch-Litouwse verhouding wat te verbeteren. Russische dreiging was er nog wel, maar vooral door energie-afsluitingen, politieke beïnvloeding en proberen de samenleving te ontwrichten. Vervelende acties van de eeuwige stokebrand Rusland, maar niet per se een dreiging die je met militaire middelen tegenhoudt.[1] Mede juist doordat die dreiging niet-militair leek besloot Litouwen begin 2014, als een van de laatste landen in Europa, de militaire dienstplicht op te schorten. De Litouwers hebben er maar kort van mogen profiteren: toen Rusland in 2014 de Krim binnenviel gingen alle alarmbellen af in Vilnius. Nog geen jaar later, in 2015, was de dienstplicht alweer terug van weggeweest.

Litouwen, met 2,8 miljoen inwoners, kan met moeite twee brigades op de been brengen voor zijn reguliere militaire verdediging. Zijn nieuwe veiligheidsstrategie uit 2021 gaat er dan ook vanuit dat niet alleen militairen het land verdedigen, maar feitelijk iedereen: burgerverzet is een van de belangrijkste verdedigingsprincipe van Litouwen, genaamd total defence. Sinds 2021 staat er in hun doctrine: 'Lithuania's defence is impossible without citizens who are determined to resist the aggressor in every possible way. Citizens' preparation begins with the formation of will, the implementation of civic

1 D. Rogulis, 'Understanding Lithuania's total defence approach in the face of Russian threat through principal–agent theory', *Security and Defence Quarterly* Vol. 49, No. 1 (2025) doi:10.35467/sdq/195805.

and patriotic values. Resistance to various modern threats – disinformation and propaganda, hybrid attacks – is also being strengthened. Citizens wishing to contribute to the defence of an armed state have access to a wide range of military training opportunities.'[2] Iedere burger, ongeacht leeftijd, moet bereid zijn om bij te dragen aan het voorkomen van bedreigingen en aan het verzet tegen agressie en bezetting. Burgers mogen geweld gebruiken bij de verdediging van hun land, maar wie dat niet wil wordt geacht op andere manieren bij te dragen: 'Citizens defend the state with weapons and take part in unarmed civil resistance.'

Vergelijk dat eens met Nederland, waar we het idee hebben dat we als bevolking onze nationale veiligheid kunnen *outsourcen* aan een stel goedwillende, betaalde vrijwilligers: ons beroepsleger. Als er oorlog uitbreekt blijven 'wij' rustig onze havermelkcappuccino drinken, terwijl 'zij' van het leger het voor ons oplossen. Dit 'wij van de bevolking' tegenover 'zij in het leger', zeg maar de inversie van total defence, kwam illustratief tot uitdrukking in het nieuwe EO-programma *Dit is Tijs* van Tijs van den Brink, uitgezonden op 25 januari.[3] Hierin stelde Van den Brink, in aanwezigheid van staatssecretaris van Defensie Gijs Tuinman, aan Defensie-dienjaarrekruten de vraag of zij wilden vechten – en zelfs sterven – voor 'volk en vaderland'. Een van hen, keurig in gevechtstenue, antwoordde zonder aarzelen met 'ja'. Waarop Tijs van den Brink op net iets te frivole toon afrondend concludeerde: 'Zo, klinkt goed toch?' De (onbedoelde) ondertoon: fijn dat er jongelui zijn die voor 'ons' willen sterven, dan hoeven wij in elk geval niks te doen. Een duidelijk voorbeeld van outsourcing van veiligheid dus. Van den Brink, per slot van rekening zelf burger van het te beschermen Nederland, plaatste zichzelf (en de rest van niet-militair Nederland) geheel buiten elke verantwoordelijkheid om Nederland te verdedigen. Dat is immers een taak voor anderen.

Achteraf schrok Van den Brink van de ophef die ontstond na dit item. 'Sneuvelbereid zijn is iets heel groots, waar ik te gemakzuchtig over sprak. Dat had ik zorgvuldiger moeten doen', schreef

Nederlanders denken dat zij hun nationale veiligheid geheel kunnen outsourcen aan een stel goedwillende, betaalde vrijwilligers: ons beroepsleger

Van den Brink naderhand op de website van de EO.[4] Ook Gijs Tuinman zat er mee in zijn maag. Drie dagen na de uitzending liet hij op zijn socialmedia-accounts weten dat de term 'sneuvelbereidheid' de lading niet dekt. Sneuvelen is immers voor geen enkele militair een doel op zich. Liever sprak hij van 'gevechtsbereidheid', wat hij koppelde aan de vastberadenheid van militairen om hun taak te volbrengen, 'want dat doet wel recht aan wat onze mannen en vrouwen in uniform dagelijks laten zien', aldus Tuinman.[5]

Of wij in Nederland ook een op Litouwse leest geschoeide total defence-strategie moeten omarmen is maar de vraag. Maar de gehele (uit de bocht gevlogen) discussie bij Van den Brink liet wel zien hoever wij in Nederland verwijderd zijn van total defence.

Inzetten op versterken van de weerbaarheid van de samenleving is een goed begin. Maar vraag het aan de Litouwers in de kwetsbare Suwalki-corridor: zodra de Russen komen, dan heb je meer nodig dan alleen dat. ■

2 Lithuanian Ministry of National Defence, *Strategic Provisions*. Zie: https://kam.lt/en/strategic-provisions.

3 'Dit is Tijs', *EO*, 25 januari 2025. Zie: https://npo.nl/start/serie/dit-is-tijs/seizoen-2/dit-is-tijs_17/afspelen.

4 Tijs van den Brink, 'Sneuvelbereid zijn, is iets heel groots', *EO*, 31 januari 20025. Zie: https://www.eo.nl/artikel/sneuvelbereid-zijn-is-iets-heel-groots?srsltid=AfmBOoosW8DbQ5lIfO077DqNOnjsHt9PyhRkaQcDNItwrxOd23F25Edm.

5 Gijs Tuinman, 'Sneuvelbereid', 28 januari 20025. Zie: https://x.com/DefensieStas/status/1884248327946133896/photo/1.

Militaire mobiliteit als whole-of-society approach

Sergei Boeke

Tijdens de kerstvakantie vond ongemerkt de grootste verplaatsing van militair materieel sinds de Golfoorlog plaats. Een half miljoen ton aan wapens, munitie en ander materieel werd vanuit de VS door Europa naar Oekraïne getransporteerd. Het betrof het equivalent aan uitrusting van negen brigades. De Nederlandse landmacht, ter vergelijking, heeft drie brigades. Generaal Christopher Cavoli, Commandant U.S. European Command (USEUCOM) en tegelijk de Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) van de NAVO, kreeg vlak voor Kerstmis de opdracht van president Joe Biden om het materieel binnen zo'n drie weken op de plek van bestemming te krijgen. Meer dan een half dozijn strategische transportschepen voer de oceaan over, en op sommige vliegvelden landde elke uur een volgeladen transporttoestel. Het weer zat gelukkig mee. Als het had tegengezeten, dan had alles een dag of twee langer kunnen duren. Maar in de regel ligt het grootste risico van vertraging niet zozeer bij de meteo, maar bij de complexe procedures en bureaucratie om militair materieel over de grenzen in Europa te krijgen.

Het Amerikaanse 21st Theater Sustainment Command (21TSC) heeft de meeste ervaring binnen Europa als het gaat om militair transport en was ook verantwoordelijk voor de planning en uitvoering van de operatie rond kerst. Elk jaar roteren vier Amerikaanse brigades Europa in en uit – elk met ongeveer vierduizend voertuigen. Dit mag 21TSC regelen, en dit doen zij deels met eigen materieel, en veel met ingehuurde transportcapaciteit, zowel op rivieren, in de lucht als op de weg en het spoor. Voor hen is elk transport een operatie; elke gekozen route een test om knelpunten te ontdekken. Douane en grensoverschrijding tussen de Europese lidstaten blijft een bekend knelpunt. Het beroemde douaneformulier 302, dat zowel een NAVO- als EU-versie heeft, kennen zij inmiddels goed: ze vullen het namelijk ongeveer een miljoen keer per jaar in. Als een militair konvooi aan de andere kant van Europa aankomt, dan mag soms een 'gelukkige' medewerker op een lijnvlucht terug naar de haven van binnenkomst om een grote stapel formulieren in te leveren. Douane-autoriteiten in havens in eenzelfde land kunnen formulieren zelfs op verschillende wijze ingevuld willen zien. Dan hebben we het nog niet over de verschillende nationale regels voor munitie, of zeer zware voertuigen zoals tanks.

Militaire mobiliteit staat al een aantal jaar hoog op de politieke agenda. De NAVO richtte in 2018 het hoofdkwartier Joint Support & Enabling Command (JSEC) op, met als taak om Enablement, Reinforcement en Sustainment te coördineren. De Europese Unie heeft inmiddels een tweede Actieplan Militaire Mobiliteit uitgebracht en is medefinancier van de zogeheten *dual-use*-infrastructuur (infrastructuur voor zowel civiel als militair gebruik). Nederland is voorzitter van het PESCO-project (Permanent Structured Cooperation) voor Militaire Mobiliteit (MilMob), waar deelnemers samenwerken om onder meer grensoverschrijdend militair transport te vereenvoudigen. Hiernaast werken landen samen in coalities om mobiliteitscorridors te ontwikkelen. In januari 2024 tekenden de Nederlandse, Duitse en Poolse ministers van Defensie hiertoe een *letter of intent*. Andere landen

zijn het initiatief gevolgd, en vergelijkbare letters of intent zijn inmiddels onderschreven door ministers van Defensie in Zuidoost-Europa en Scandinavië. Uiteindelijk gaat het niet zozeer om een route of corridor, maar om landen zover te krijgen dat zij hun regelgeving en processen met betrekking tot militair transport harmoniseren en vereenvoudigen. Zo moeten *mobility corridors* uiteindelijk Enabled Military Mobility Area's (MMA's) worden. Implementeren is echter makkelijker gezegd dan gedaan.

Dit ondervond een klein Duits-Nederlands team in Ulm, dat samen met Poolse collega's dagelijks werkt aan de Nederlands-Duits-Poolse corridor. Na het ondertekenen van de letter of intent dacht men met een relatief simpel probleem te beginnen en daarmee een *quick win* te scoren. De regels voor de vlaggen op een militair konvooi (vooral nog bekend uit de Koude Oorlog) verschillen in de drie landen. Ooit was er een STANAG (NAVO Standaard), maar vrijwel alle NAVO-landen zijn daarvan gaan afwijken. Bij de een was het een blauwe vlag rechtsvoor en een groene achter. Bij de ander moest elk voertuig eenzelfde vlag hebben. Door samen één model te kiezen dacht het team in Ulm snel een geharmoniseerde oplossing te hebben gevonden. Maar voor de Duitse verkeerswet en voorrangsregels is een konvooi gelijk aan één voertuig, en daarom moeten alle voertuigen een vlag voeren. Ook in Nederland moest men verregaande wijzigingen doorvoeren. In alle landen worden de eigen regels natuurlijk opgenomen in rijexamens. Kortom, verschillende ministeries en organisaties moesten in de drie landen wetten veranderen en regels en procedures aanpassen: een *whole-of-government approach* in de praktijk. Met name omdat de ministeries van Defensie de wegenverkeerswet niet in hun portefeuille hebben is dit proces vooralsnog niet afgerond. Parallel hieraan wordt gewerkt aan een hele rits andere afspraken, zoals wanneer de militaire politie c.q. Koninklijke Marechaussee moet worden betrokken, of en in welke landen buitenlandse militairen hun eigen wapens mogen dragen, hoe transporten en capaciteit te coördineren, wanneer een transport *oversized* is, en welke toestemmingen dan moeten worden gevraagd, enzovoorts. Eigenlijk gaat het niet eens om een whole-of-government approach, want veel transport- en logistieke capaciteit wordt ingebracht door het bedrijfsleven: een *whole-of-society* approach is dus nodig.

Een whole-of-government approach kan dus betekenen dat andere ministeries (hun) wetten, procedures en regels moeten wijzigen. Defensie is dan even niet de ondersteunende partij, zoals voor de derde hoofdtaak. De rollen zijn omgedraaid en andere ministeries moeten Defensie ondersteunen. Voor de Scandinavische landen met hun concept van *total defence* is dit de normaalste zaak van de wereld, maar voor andere landen betekent dit een grote cultuurverandering. Hiernaast moet vaak ook een diepgewortelde maatschappelijke reflex doorbroken worden, namelijk de bureaucratische tendens – vooral zichtbaar in de EU – om alle risico's in regels te willen afdekken en hiertoe alle mogelijke data te verzamelen. Zo vragen sommige landen of havens voor hun *cross-border permission*-documenten niet alleen kentekens van militaire voertuigen, maar ook de namen van de chauffeurs en de serienummers van hun wapens. Dit werkt prima voor een konvooi van twintig voertuigen met een planningstijd van maanden, maar niet in een crisissituatie waar 20 brigades snel de oostflanken van de NAVO moeten versterken. Het kerst-/nieuwjaarstransport was voor Oekraïne van levensbelang. Voor de NAVO is het vermogen om snel militaire verplaatsingen te kunnen uitvoeren een wezenlijk onderdeel van Deterrence & Defence. De veronderstelling dat tijdens een gewapend conflict alle bureaucratische hindernissen verdwijnen (en de douane ook in een bunker gaat schuilen) mist de cruciale afschrikkingsfase. In crisistijd zullen versterkingen met spoed naar het oosten moeten, maar regels en procedures uit vredestijd zullen ongetwijfeld nog gelden. Het is essentieel om deze daarom nu met de benodigde *sense of urgency* te harmoniseren en te vereenvoudigen – en zo afschrikking te waarborgen. ■

Uiterst vertrouwelijk

Achter de schermen van de Nederlandse geheime diensten
Door Bart Jacobs e.a.
Amsterdam (Querido) 2024
288 blz.
ISBN 9789021489636
€ 23,50

Uiterst Vertrouwelijk. Achter de schermen van de Nederlandse geheime diensten is een initiatief van Constant Hijzen, die samen met Bart Jacobs, Rowin Jansen en Florentijn van Kampen de redactie van dit boek vormde. In totaal leverden 19 auteurs een bijdrage, onder wie enkele medewerkers van de 'geheime diensten' zelf. Rode draad in het boek is het zogeheten rapport-De Meijer. De Meijer was een medewerker van de toenmalige BVD die in de jaren 60 de geschiedenis van de diensten in de periode 1912 tot 1947 beschreef (met name de GSIII en de Centrale Inlichtingendienst, waar later de MIVD en AIVD uit zouden voortkomen). Lange tijd bleef dit rapport intern. Pas enkele jaren geleden werd het door de AIVD grotendeels vrijgegeven. Het rapport biedt, in de woorden van Hijzen, 'een prachtige inkijk in een vergane inlichtingenpraktijk – een glimp van het hyperobject spionage'.

Uiteenlopende thema's

Verdeeld over 21 hoofdstukken komen uiteenlopende thema's aan bod. Vaak hebben deze een historische insteek. Zo wordt geschetst hoe de wettelijke inbedding van de inlichtingendiensten zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld. Bij andere hoofdstukken ligt de nadruk meer op hoe de diensten nu te werk gaan. Dat geldt bijvoorbeeld voor de hoofdstukken over human intelligence en inlichtingenanalyse. Wat alle hoofdstukken echter gemeen hebben is dat de auteurs vanuit hun thema ook een blik op De Meijer werpen. Wat zegt hij in zijn rapport over de wettelijke inbedding? En over human intelligence? Het probleem met deze opzet is dat van nogal wat onderwerpen door de auteurs wordt geconstateerd dat De Meijer er in zijn rapport eigenlijk amper iets over zegt. Het roept ook de vraag op of het werk van De Meijer hierdoor niet al te veel gewicht wordt toegekend, zeker als je bedenkt dat het functioneren van de GSIII en de Centrale Inlichtingendienst naar hedendaagse maatstaven soms nogal amateuristisch overkomt.

Politisering

Het boek bevat het nodige *food for thought*. Zo stelt historicus Eleni Braat in haar bijdrage dat politisering van inlichtingendiensten (bijna) onvermijdelijk is. Ze maakt daarbij onderscheid tussen politisering van bovenaf en van onderaf. Politisering van bovenaf hangt samen met de politieke aansturing van de diensten. Zo heeft de politiek onder meer invloed op de taakstelling van de diensten en de benoeming van het hogere management. Politisering van onderaf kan ontstaan wanneer het personeelsbestand vooral bestaat uit personen met hetzelfde sociaal-politieke profiel. Dat speelde onder meer bij de BVD, waar nieuwe medewerkers vooral in familiekring werden geworven. Dit kan leiden tot tunnelvisie en starheid in denken over dreigingsbeelden. Zo hield de BVD zich hierdoor volgens sommigen te lang bezig met de (vermeende) dreiging van het communisme. Het prikkelende in Braats betoog is dat zij deze politisering niet alleen als onvermijdelijk maar ook niet per se als negatief beoordeelt. Ze concludeert zelfs dat inlichtingendiensten 'hun adagium als onafhankelijke, waarheid verkondigende diensten maar beter opzij kunnen schuiven'. In mijn ogen schiet de auteur hier door. Het feit dat een ideaal misschien niet volledig haalbaar is, betekent niet dat het daarmee kan worden losgelaten. Ze heeft bovendien onvoldoende oog voor de maatregelen die de diensten hebben genomen, onder meer op het gebied van werving en opleiding, om groepsdenken en tunnelvisie binnen de organisatie te voorkomen.

Geheim karakter

Een ander thema dat op verschillende plekken aan bod komt is het geheime karakter van de diensten. Zo wordt de filosofe Eva Horn aangehaald, die dit geheime karakter problematisch vindt. Niet alleen omdat dit de waarheidsvinding in de weg zou staan – er is immers geen correctie van buitenaf – maar ook omdat het kan leiden tot paranoia, zowel bij de medewerkers van de diensten als bij burgers, die het gevoel kunnen hebben constant te worden bespioneerd.

Ook Daan Groot en Ingmar Westerman uiten zich kritisch op dit punt. Zij keren zich tegen de aanduiding 'geheime dienst' en een woord als 'stiekem' ('commissie-stiekem'), vooral omdat dit de indruk wekt van een potdicht overheidsorgaan waar dingen gebeuren die het daglicht niet kunnen verdragen. Ironisch overigens om deze oproep te lezen in een boek dat 'geheime dienst' in de titel heeft staan, wat misschien ook de hardnekkigheid van dit verschijnsel illustreert. Vergeleken met de Centrale Inlichtingendienst (waarvan zelfs het bestaan geheim werd gehouden) is er tegenwoordig veel meer transparantie, aldus de auteurs, die daarbij onder andere wijzen op de openbare jaarverslagen. Het is overigens niet zo dat de auteurs de noodzaak van geheimhouding ter discussie stellen, deze is zelfs wettelijk verankerd. Wel is men tegen het onnodig benadrukken daarvan, juist omdat het een gesprek over de kerntaken – het helpen waarborgen van vrijheden en grondrechten – in de weg kan staan.

Bob de Graaff legt in zijn bijdrage onder meer het verschil uit tussen militaire inlichtingen en Defensie-inlichtingen. Interessant zijn ook zijn observaties over de uitdagingen die de MIVD ondervindt in het adequaat kunnen inspelen op de snelle veranderingen in het dreigingsbeeld. Hij stelt dat de MIVD steeds meer gedwongen wordt de samenwerking te zoeken met buitenstaanders, 'met inachtneming van een werkwijze die tenminste deels nog steeds op geheimhouding zal zijn gebaseerd'.

Inlichtingenmodel

Vermeldenswaard zijn ook de hoofdstukken over inlichtingensucces en -falen en over inlichtingenanalyse. In het eerstgenoemde hoofdstuk wordt duidelijk gemaakt dat inlichtingensucces en -falen twee zijden van dezelfde medaille uitmaken. De auteurs wijzen erop dat de nadruk in de publieke media van oudsher op fouten en mislukkingen wordt gelegd. Ten onrechte, zo stellen zij. Zij corrigeren deze onbalans door de aandacht te vestigen op gedocumenteerde voorbeelden van diverse aansprekende Nederlandse inlichtingensuccessen in de loop van de jaren. In het hoofdstuk over inlichtingenanalyse wordt het analyseproces beschreven aan de hand van het inlichtingenmodel dat de AIVD en de MIVD hebben ontwikkeld en dat centraal staat in hun beider analistenopleiding. Een primeur, want het is voor zover bekend voor het eerst dat de diensten op dit punt het grotere publiek een kijkje in de keuken bieden.

Historisch

Veel bijdragen in *Uiterst vertrouwelijk* zijn zonder meer de moeite van het lezen waard en voegen iets toe aan de bestaande kennis over de diensten. In sommige opzichten is het boek echter minder geslaagd. Zo lijken de verschillende artikelen matig op elkaar afgestemd, waardoor je als lezer bijvoorbeeld meerdere keren wordt getrakteerd op een geschiedenisoverzicht van de diensten. Ook de indeling van het boek is niet altijd even logisch. Zo is niet duidelijk waarom een hoofdstuk over de psychologie van inlichtingen is ondergebracht in het deel 'diensten en de samenleving'. Belangrijker is echter de vraag of de lezer krijgt wat het boek belooft: een kijkje achter de schermen. Mijns inziens is *Uiterst vertrouwelijk* daar slechts ten dele in geslaagd. Dat heeft voor een belangrijk deel te maken met de historische invalshoek: het 'inkijkje' is dus in belangrijke mate historisch. Dit terwijl veel lezers, afgaande op de titel, waarschijnlijk vooral een actuele inkijk verwachten. Dat laatste biedt het boek tot op zekere hoogte, maar de lezer moet er tussen alle historische passages door wel naar zoeken. ■

F. van Pelt, ministerie van Defensie

KOOY SYMPOSIUM 2025

Weerbaarder door technologie

Op 16 april vindt op de Generaal-majoor Kootkazerne in Stroe het jaarlijkse Kooy Symposium plaats, met als thema: Weerbaarder door technologie.

Sprekers zijn onder meer Tweede Kamerlid Derk Boswijk (CDA), directeur MIVD SBN Peter Reesink en prof. Joris Rijbroek, directeur van het Institute for Societal Resilience (VU Amsterdam).

Meer informatie is te vinden op de website van het Koninklijk Instituut van Ingenieurs: www.kivi.nl.

FOTO NATIONAAL ARCHIEF

De schuilkelder als thema bij de demonstratie tegen kernwapens in november 1981 in Amsterdam

Veilige en levensgevaarlijke schuilkelders

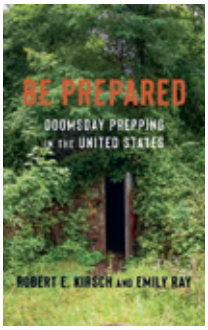
'… een op oorlogspreventie gericht beleid [zal] slechts dan het beoogde resultaat kunnen opleveren als naast een adequate krijgsmacht tevens kan worden beschikt over een minstens gelijkwaardig stelsel van civiele verdediging'. Het was een van de vaststellingen waarmee de redactie van de *Militaire Spectator in* 1980 een themanummer over het Korps Mobiele Colonnes opende.[1]

Het KMC bestond van 1955 tot 1992 en was opgericht om bij rampen en oorlog de Bescherming Bevolking te helpen. In discussies over civiele verdediging kwam vaak de schuilkelder voorbij: burgers dienden goed beschermd te zijn wilden zij een rol blijven spelen in de ondersteuning van krijgsmacht en vaderland. Schuilkelders moesten zelfs bestand zijn tegen atoomaanvallen. Volgens majoor E.J. Hanson werd daar echter veel te rooskleurig over gedacht en kon het zelfs levensgevaarlijk zijn. In zijn artikel in het themanummer wees hij op de geallieerde bombardementen op Hamburg in juli 1943, waarbij tienduizenden burgers de dood vonden doordat zij geen zuurstof meer kregen in schuilkelders of door een verzengende vuurzee werden verteerd zodra zij naar buiten vluchtten.[2]

Nederland heeft geen werkende schuilkelders meer en het ministerie van Veiligheid en Justitie zegt geen openbare schuilgelegenheden te willen creëren.[3] Wellicht moeten burgers zelf snel reageren, samen met de lokale overheid, zoals op 10 mei 1940 in het Limburgse Wessem, waar de evacuatie niet was voorbereid: '… zoodat de bevolking in den vroegen morgen van 10 Mei voor de vraag stond, wat zij moest doen. Zeer snel werden door het Gemeentebestuur nog eenige maatregelen getroffen (o.a. werd een groote schuilkelder ingericht, waarna men in spanning de uren van het gevecht doorleefde)'.[4] ■

1 'Korps Mobiele Colonnes in het zilver', editoriaal, *Militaire Spectator* 149 (1980) (8) 343-344.
2 E.J. Hanson, 'Het ontstaan van de civiele-verdedigingsorganisatie en de taak van het KMC daarin', *Militaire Spectator* 149 (1980) (8) 372.
3 'Nederland heeft geen schuilkelders en dat blijft voorlopig zo', *NOS.nl*, 26 november 2024.
4 'Het gevecht bij Wessem' (10 mei 1940), bewerkt in 1941 door J.J.C.P. Wilson, *Militaire Spectator* 114 (3) (december 1945) 111-133.

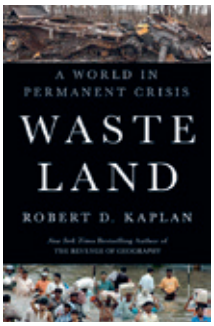
SIGNALERINGEN



Be Prepared

Doomsday Prepping in the United States
Door Robert E. Kirsch en Emily Ray
New York (Columbia University Press) 2024
288 blz.
ISBN 9780231204279
€ 34,-

Survivalpakketten verkopen en bunkers in tuinen bouwen om een ramp te overleven is in de VS uitgegroeid tot *big business*. In *Be Prepared* leggen Robert Kirsch en Emily Ray uit dat *prepping* verweven is met de Amerikaanse geschiedenis: kolonisten die zich in eenzame streken vestigden wilden op alles voorbereid zijn en legden naast vuurwapens allerlei noodvoorraden aan. Kirsch en Ray zeggen dat sommige huidige dreigingen imaginair zijn, maar er niettemin voor hebben gezorgd dat mensen zich zijn gaan richten op individuele survival. Die 'persoonlijke bunkers' hebben de sociale cohesie en weerbaarheid schade berokkend, wat bij een ramp nadelige gevolgen kan hebben.



Waste Land

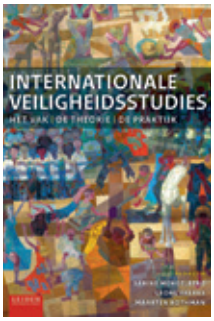
A World in Permanent Crisis
Door Robert D. Kaplan
Londen (Hurst) 2025
224 blz.
ISBN 9781911723493
€ 24,-

In *Waste Land* gebruikt Robert D. Kaplan de Republiek van Weimar, die door meerdere factoren onstabiel was, om te verwijzen naar de huidige tijd. Volgens Kaplan is de wereld verwikkeld in een 'dodelijke mix' van oorlog, klimaatverandering, systeemrivaliteit en snelle technologische ontwikkelingen. Net als Kaplans eerdere boeken is *Waste Land* geschreven langs lijnen van geschiedenis, politiek, literatuur en filosofie en zo komt de auteur uit bij dreigingen die democratieën onder druk zetten. Hij noemt onder meer verstedelijking, migratie en digitale media als 'middelen' die anti-democratische leiders gebruiken voor hun boodschap dat massademocratie niet werkt.

War in the Smartphone Age

Conflict, Connectivity and the Crises at Our Fingertips
Door Matthew Ford
Londen (Hurst) 2025
312 blz.
ISBN 9781911723998
€ 26,-

Matthew Ford, universitair hoofddocent War Studies aan de Swedish Defence University, analyseert in *War in the Smartphone Age* welke invloed de telefoon heeft op de waarneming van oorlog door de massa. Oorlog is volgens Ford een 'shared digital experience' geworden, waarbij de 'consument/waarnemer' eigen commentaar kan geven, al dan niet in groepen. Elke smartphone is een potentieel wapen, want de kijker of lezer wordt bestookt met nepnieuws en propaganda en moet zelf een weg naar betrouwbare informatie zien te vinden. Ford schrijft hoe krijgsmachten de smartphone inzetten en daarbij lessen trekken uit de oorlog in Oekraïne en andere gewapende conflicten.



Internationale veiligheidsstudies

Het vak | De theorie | De praktijk
Door Sabine Mengelberg, Georg Frerks en Maarten Rothman (red.)
Leiden (Leiden University Press) 2024
512 blz.
ISBN 9789087284572
€ 39,95

Het boek *Internationale Veiligheidsstudies. Het vak, de theorie en de praktijk* is geschreven voor civiele en militaire studenten op bachelor-niveau in studierichtingen die zich met kwesties van oorlog, vrede en veiligheid bezighouden. Internationale Veiligheidsstudies onderzoekt welke factoren een rol spelen in veranderingen op veiligheidsgebied in de wereld. Het gaat onder meer om de processen achter die veranderingen en welke statelijke en niet-statelijke actoren daar een rol in spelen. Auteurs kijken in deze bundel naar theoretische stromingen in Internationale Veiligheidsstudies, het buitenlands- en veiligheidsbeleid van Nederland en België, de rol van civil society, bedrijven en gewapende niet-statelijke actoren, de NAVO en andere onderwerpen.

checklist noodpakket

- [ ] Tanks
- [ ] Radio op batterijen
- [ ] Fregatten
- [ ] Drones
- [ ] Cyberexperts
- [ ] Batterijen
- [ ] Personeel + extra opleidingslocaties
- [ ] Flessen water
- [ ] Combat support ships
- [ ] Pen en papier
- [ ] Drone-afweer
- [ ] Auto volgetankt of opgeladen
- [ ] Defensie-industrie
- [ ] Contant geld
- [ ] Intel-analisten
- [ ] Hondenvoer
- [ ] Onderzeeërs
- [ ] Houdbaar eten
- [ ] Logistiek
- [ ] F-35's
- [ ] Radio
- [ ] Toiletpapier
- [ ] Munitie
- [ ] Powerbank
- [ ] Helikopters
- [ ] Schuilkelders
- [ ] Tandpasta + tandenborstel
- [ ] Veldkeukens
- [ ] Dekens
- [ ] Extra kleding + schoenen
- [ ] Pantservoertuigen
- [ ] Rugzak met noodinhoud
- [ ] Lijstje met telefoonnummers
- [ ] IT-infrastructuur
- [ ] Bordspellen
- [ ] EHBO-pakket
- [ ] Zwitsers zakmes
- [ ] Geweren, machinegeweren, pistolen
- [ ] Lucifers + kaarsen
- [ ] Zaklamp
- [ ] Extra telefoon
- [ ] Divers materieel
- [ ] Artificial Intelligence
- [ ] Energierepen
- [ ] Satellietcapaciteit
- [ ] Waterzuiveringstabletten
- [ ] Gereedschap
- [ ] Noten + gedroogd fruit
- [ ] Burgerhulpverlening